

# CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

---

## **Avis 19 (2003)<sup>1</sup> sur le Manuel de bonnes pratiques dans le domaine de l'éthique publique au niveau local préparé par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale**

Le Congrès, saisi de la proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Vu:

- a. la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres, qui stipule que le Congrès a pour mission de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale;
- b. la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après: la Charte);
- c. la Charte urbaine européenne,
- d. la Recommandation (20) 1996 du CPLRE sur le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale;
- e. l'Avis 9 (1998) du CPLRE sur l'avant-projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la responsabilité pécuniaire (civile et comptable) des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions;
- f. la Recommandation 60 (1999) du CPLRE sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux – qui contient un Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux;
- g. la Recommandation 61 (1999) et la Résolution 80 (1999) du CPLRE sur le rôle des médiateurs/ombudsmen locaux et régionaux dans la défense des droits des citoyens – qui contiennent notamment les principes régissant ces institutions;
- h. la Recommandation 86 (2000) du CPLRE sur la transparence du financement des partis politiques et leur fonctionnement démocratique au niveau régional;
- i. l'Avis 15 (2001) du CPLRE sur l'avant-projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la participation des citoyens à la vie publique au niveau local;
- j. la Recommandation 113 (2002) du CPLRE sur les relations entre les citoyens, l'Assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (cadre institutionnel de la démocratie locale);

k. la Recommandation 114 (2002) du CPLRE sur les pouvoirs locaux et les services publics;

1. la Recommandation 124 (2003) du CPLRE sur le Code de bonne conduite en matière électorale;

2. Rappelant son intention d'organiser en 2004, conjointement avec la ville de Rome, une table ronde européenne de promotion du Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux,

3. Se félicite de l'initiative du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) de préparer et de diffuser dans les Etats membres le «Manuel sur l'éthique publique au niveau local» (voir l'annexe II);

4. Considère que l'observation des règles éthiques par les élus locaux contribue au renforcement des liens entre les élus et les citoyens, et renforce la confiance du public envers les institutions locales;

5. Note que le «paquet» d'initiatives représente un catalogue très complet des bonnes pratiques;

6. Estime que le «paquet» d'initiatives modèles peut apporter une contribution utile aux politiques de lutte contre la corruption promues par le Conseil de l'Europe;

7. Approuve l'approche du manuel qui s'efforce de définir aussi clairement et précisément que possible les rôles et les actions de différents niveaux des autorités publiques;

8. Estime que tout processus d'incorporation des bonnes pratiques édictées par le manuel doit avant tout tenir compte des obligations des Etats membres souscrites en vertu de la ratification de la Charte (notamment, mais pas exclusivement, en matière de contrôle (article 8) et d'exercice de mandat électoral (article 7));

9. Appelle le CDLR à tenir compte des observations spécifiques formulées en annexe I au présent avis.

### **Annexe I**

#### **Remarque préliminaire**

Le Congrès considère que, d'une manière générale, une référence dans le manuel aux dispositions pertinentes de la Charte européenne de l'autonomie locale en matière de contrôle (article 8), d'exercice de mandat électoral (article 7) et de personnel de l'administration locale (article 6.2) pourrait être utile.

#### **A. Initiatives modèles dans le domaine du statut des élus locaux**

##### *1. Cadre général*

###### *a. Action possible des autorités centrales*

De manière générale, le Congrès rappelle que l'article 7.1 de la Charte crée obligation aux Etats ayant ratifié cet instrument juridique d'assurer le libre exercice du mandat des élus locaux.

Le Congrès se félicite que le CDLR préconise l'approche selon laquelle le cadre général du statut des élus devrait être défini par les autorités centrales en consultation avec les associations des élus locaux. Il serait également souhaitable, comme le préconise la Recommandation 60

du CPLRE, que des codes modèle de conduite des autorités locales dans leur partie concernant les élus locaux soient proposés par les Associations elles-mêmes en concertation avec les autorités centrales. La préparation de ces codes pourrait revêtir une forme de commissions nationales tripartites associant le gouvernement et le parlement national, d'une part, et, les associations d'élus locaux, d'autre part.

Le Congrès rappelle également que le code-modèle européen de conduite relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux élaboré par le CPLRE en 1999 peut servir de source d'inspiration pour les autorités nationales et associations d'élus locaux. On a déjà dénombré quelques expériences positives à cet égard dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe.

## 2. Incompatibilités, cessation des fonctions et suspension

### a. Action possible des autorités centrales

i. Il serait utile d'expliquer la notion d'incapacité financière de la personne, facteur qui peut générer des inéligibilités.

ii. Il serait peut-être plus judicieux de confier à la justice (civile, administrative ou électorale) la tâche de constat d'une situation d'incompatibilité. Le tribunal ou organe compétent pourrait, le cas échéant, être saisi par les autorités centrales ou régionales ou tout citoyen enregistré sur les listes électorales. Il conviendrait aussi de préciser la notion de «faute grave» pour éviter une trop grande latitude d'interprétation.

### 3. Droits et devoirs des élus

#### c. Action possible des élus locaux

Le Congrès constate avec satisfaction que certaines recommandations ont été empruntées au code-modèle européen de conduite relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux.

### 4. Responsabilité des élus

#### a. Action possible des autorités centrales

Le Congrès se félicite que le Manuel préconise l'absence des sanctions automatiques contre les élus par les autorités centrales sans procédure contradictoire ou recours devant une juridiction ayant effet suspensif.

Le Congrès rappelle qu'en ce qui concerne les suspensions ou démissions des élus, il préconise une approche basée sur les décisions de justice ayant un effet suspensif.

Le Congrès estime qu'il serait souhaitable de spécifier comme le rappellent les dispositions de sa Recommandation 20 (1996) (paragraphe 9.d) que «les procédures de destitution, de suspension et de dissolution ne peuvent être que les procédures d'ultime recours mises en œuvre en cas de violations répétées et avérées de la Constitution ou de loi».

Il serait utile de rappeler dans le Manuel, les dispositions de la Charte relatives au principe de proportionnalité telles qu'elles sont inscrites à l'article 8.3. Le recours à ce principe devrait, de avis du Congrès, constituer une des bonnes pratiques que les autorités centrales pourraient utiliser dans leur démarche.

### 5. Rémunération, conditions de travail et carrière des élus

#### a. Action possible des autorités centrales

Le Congrès rappelle que l'article 7.2 de la Charte crée obligation aux Etats ayant ratifié cet instrument juridique de «permettre la compensation adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante».

#### b. Action possible des autorités locales

Le Congrès est d'avis que les grilles de rémunération des élus locaux puissent être négociées au niveau national entre le gouvernement et les associations nationales d'élus en tenant compte, si nécessaire, des particularités régionales.

## C. Initiatives modèles dans le domaine des mécanismes de contrôle et d'audit

Le Congrès rappelle les dispositions de l'article 8 de la Charte qui concerne précisément le contrôle administratif des collectivités locales.

### 1. Contrôle externe

#### a. Action possible des autorités centrales

i. Il serait utile de préciser que les autorités locales sont libres de suivre ou non les conseils en matière de gestion.

iii. Afin d'éviter des interprétations trop extensives qui pourraient conduire aux abus, il serait nécessaire de préciser la notion de «l'audit étendu» de gestion qui dépasserait l'audit comptable et financier.

Il serait également utile de préciser les conditions dans lesquelles le contrôleur externe présente des observations sur les conditions de préparation et sur la cohérence, notamment financière, des décisions des collectivités locales.

iv. Il est légitime de s'interroger pourquoi les principales modalités de l'organisation du contrôle externe ne pourraient pas être fixées dans des textes législatifs au lieu des textes normatifs les plus élevés.

La même remarque s'applique à la section 5, «Information et transparence» (a. Action des autorités centrales).

## D. Initiatives modèles dans le domaine du statut des fonctionnaires locaux

### 3. Droits et devoirs des fonctionnaires locaux

#### a. Action possible des autorités centrales

Il serait utile de préciser la notion de «mécanismes des contrôles adaptés».

## F. Initiatives modèles dans le domaine des relations des autorités locales avec le secteur privé

Le Congrès rappelle à cet égard les dispositions pertinentes de sa Recommandation 114 (2002), et notamment le paragraphe 8 qui stipule que «le secteur ne peut pas toujours assurer l'équilibre, la cohésion sociale et territoriale dans la prestation des services, se réfère à la valeur utilité plutôt qu'à la valeur intérêt général, recherche la maximisation de profits plutôt que leur optimisation et n'est pas obligatoirement soumis au contrôle démocratique».

## Annexe II

### Manuel de bonnes pratiques dans le domaine de l'éthique publique au niveau local, préparé par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR)

#### A. Initiatives modèles dans le domaine du statut des élus locaux

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques identifiées dans le domaine du statut des élus locaux par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont structurées d'après l'auteur des mesures qui constituent, à l'opinion du CDLR, de bonnes pratiques et sont formulées de manière concise, voir même lapidaire. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui sont pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du paquet d'initiatives modèle; cependant, pour une meilleure cohérence, la situation en Europe présentée en deuxième partie du paquet et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

#### 1. Cadre général

##### a. Action possible des autorités centrales<sup>2</sup>

Les élus locaux bénéficient d'un cadre juridique simple et unitaire réglant leurs droits et obligations, responsabilité, garanties et protections, rémunération et conditions de travail, contrôle, incompatibilités, cessation des fonctions et suspension. Ce cadre est établi par les autorités centrales avec la consultation des associations des élus locaux.

En dehors du cadre juridique proprement dit, les autorités centrales préparent et proposent des modèles de codes de conduite aux autorités locales. Ces codes-modèle contiennent une liste de dispositions obligatoires que les autorités locales doivent introduire dans les codes de conduite adoptés au niveau local et une liste de dispositions-modèle que les autorités locales peuvent, le cas échéant, adapter et inclure dans les codes de conduite locaux. Le respect des codes de conduite peut être rendu obligatoire par la loi.

Les autorités centrales permettent l'accès aux informations par les citoyens et les autorités locales, par la publication et l'analyse, en utilisant notamment les nouvelles technologies de l'information, des données sur:

- les divers instruments législatifs régissant l'exercice des fonctions par les élus locaux; les divers codes de conduite adoptés par les autorités locales pour permettre une analyse comparative de ceux-ci;
- des statistiques concernant les cas de corruption aux autres formes de violation de l'éthique publique et la confiance de la population dans les élus et les fonctionnaires locaux.

##### b. Action possible des autorités locales<sup>3</sup>

Les autorités locales:

- adoptent des codes de conduite pour les élus locaux, le cas échéant en adaptant aux réalités de la collectivité concernée les codes-modèle préparés par les autorités centrales et en tenant compte des suggestions faites par les différentes associations;
- assurent la diffusion de ces codes de conduite auprès des élus, des autorités centrales, des autres organes intéressés et du public, en utilisant les moyens disponibles, y compris les technologies de l'information.

#### 2. Incompatibilités, cessation des fonctions et suspension

##### a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales assurent un cadre juridique régissant les incompatibilités, la cessation des fonctions et la suspension des élus locaux adapté aux réalités de chaque pays (ou région, dans les Etats fédéraux) et fondé, dans la mesure du possible, sur les principes suivants:

i. les inéligibilités et incompatibilités peuvent être générées par:

- l'incapacité légale, mentale ou financière de la personne, si elle est établie officiellement, conformément à la loi, afin d'éviter tout risque d'irresponsabilité dans l'exercice des fonctions;

- la condamnation pénale définitive pour une faute grave ou pour contravention à l'éthique publique; la période d'incompatibilité est adaptée à la gravité de la situation et la justice a une marge de manœuvre importante dans l'établissement de la période d'incompatibilité;

- une décision par la justice comme peine accessoire;

- l'existence d'un conflit d'intérêts potentiel; ainsi, aucune personne ne peut être dans une position où elle serait son propre organe de contrôle ou celui d'un proche parent;

- l'existence simultanée d'un autre mandat électif qui empêcherait l'élu de s'acquitter correctement de ses responsabilités, conformément à la loi.

ii. la cessation des fonctions avant terme peut être:

- décidée par la personne concernée sur simple démission;

- décidée par la justice, notamment pour faute grave dans l'exercice des fonctions ou pour contravention à l'éthique publique;

- constatée par l'autorité locale ou par le bureau électoral compétent en cas d'apparition d'une situation d'incompatibilité; l'élu en question peut contester le constat de cessation devant la justice qui doit se prononcer en régime d'urgence.

iii. la suspension des fonctions d'un élu local n'est pas automatique en cas de mise en examen mais:

- peut exceptionnellement être décidée par l'autorité centrale ou par l'autorité électorale dans des situations

de grande gravité et urgence, mais cette décision est susceptible de recours devant une juridiction;

– est décidée par la justice, si la continuation des fonctions électives menace sérieusement de produire des dommages importants ou difficilement réparables ou d'entraver une procédure judiciaire;

#### ***b. Action possible des autorités locales***

Conformément à la loi, l'autorité locale:

– fait connaître aux instances compétentes (Cour de justice, Bureau électoral, autorité centrale) toute situation d'incompatibilité dont elle prend connaissance;

– sanctionne ou saisit l'organe habilité par la loi pour sanctionner l' élu, conformément à la loi et à la réglementation adoptée par l'autorité locale en application de la loi;

– conformément à la loi, suspend pour une période limitée, dans une fourchette établie par la loi, l' élu local qui ne remplit pas ses obligations (absences répétées et non motivées, manquement à ses obligations réglementaires...); cette décision peut être contestée par l' élu en question devant une juridiction; la suspension par l'organe collectif peut être pour une période limitée ou illimitée si la juridiction a été saisie pour prononcer la cessation des fonctions pour l' élu en question;

– demande à la justice de décider la cessation des fonctions d'un élu, notamment en cas de faute grave ou de contravention manifeste aux normes de l'éthique publique et le suspend jusqu'à la décision de la justice.

#### ***c. Action possible des élus locaux<sup>4</sup>***

Les élus locaux respectent les règles et:

– évitent, autant que possible, l'apparition de tout conflit d'intérêt ou de situation d'incompatibilité;

– font connaître toute situation susceptible de soulever une incompatibilité ou un conflit d'intérêts dès son apparition;

– s'abstiennent d'exercer d'autres fonctions qui les empêcheraient d'exercer leur mandat d'élus locaux de manière efficace;

– tout en respectant le choix de leurs électeurs, s'abstiennent, dans la mesure du possible et notamment s'ils sont élus sur liste, de changer de parti politique et garder le mandat.

### **3. Droits et devoirs des élus**

#### ***a. Action possible des autorités centrales***

Les autorités centrales:

– adoptent la législation – cadre qui établit les droits et obligations fondamentaux des élus locaux;

– font connaître les droits et devoirs des élus locaux, eu utilisant diverses formes de diffusion de l'information disponible;

– instituent les mécanismes de contrôle adaptés.

#### ***b. Action possible des autorités locales***

Les autorités locales:

– sanctionnent, en toute transparence et conformément à la loi et aux actes statutaires locaux, le non-respect des obligations par les élus;

– veillent au respect des droits fondamentaux des élus locaux par les autres élus, par les fonctionnaires et par la population;

– assurent la réparation et sanctionnent, dans la limite de leurs compétences légales, toute entrave à un droit reconnu d'un élu local.

#### ***c. Action possible des élus locaux***

Les élus locaux:

– remplissent toutes leurs obligations et exercent avec modération et dans l'intérêt général leurs droits;

– déclarent leurs intérêts patrimoniaux avant et après le mandat;

– signent et acceptent de respecter le code de conduite municipal;

– encouragent et développent toute mesure qui favorise la performance du fonctionnement des services dont ils ont la responsabilité ainsi que les motivations du personnel;

– déclarent tout intérêt personnel (patrimonial ou familial) dans une affaire municipale et s'abstiennent de participer aux débats et de prendre position sur toute affaire dans laquelle ils ont un intérêt personnel;

– n'exercent pas leurs fonctions et n'utilisent pas les prérogatives liées à leurs fonctions en vertu de leur intérêt particulier direct ou indirect ou dans l'intérêt particulier d'individus ou de groupes d'individus dans le but d'obtenir un intérêt particulier direct ou indirect;

– respectent la discipline budgétaire et financière, telle qu'elle est définie par la législation nationale et s'abstiennent de tout acte destiné à détourner de leur objet les fonds et d'autres biens publics; ils s'abstiennent de toute démarche dont l'objectif serait d'utiliser à des fins personnelles directes ou indirectes des fonds et d'autres biens publics;

– refusent tout cadeau ou bénéfice personnel reçu des personnes qui font une demande à la municipalité;

– déclarent tout cadeau ou bénéfice reçu en tant que représentant de la collectivité locale; tout cadeau dépassant une certaine valeur établie dans le code de conduite municipal appartient de droit à la municipalité;

– rendent publiques les raisons de toutes leurs décisions; si de telles raisons doivent rester confidentielles, ils expliquent les raisons de cette nécessité;

– encouragent toute mesure destinée à rendre plus transparentes les modalités d'exercice de leurs pouvoirs et le fonctionnement des services administratifs dont ils sont chargés;

- s’opposent à la nomination et à la promotion des fonctionnaires et d’autres employés locaux sur d’autres principes que le mérite et la capacité professionnelle et pour d’autres buts que les besoins du service;
- respectent l’indépendance, les compétences et les prérogatives des autres mandataires politiques et des fonctionnaires locaux et ne leur demandent pas de prendre des mesures qui leur donnent des avantages personnels directs ou indirects ou qui donnent des avantages à des groupes de personnes dans le but de tirer des avantages directs ou indirects (ou d’omettre de prendre des mesures de façon à obtenir les mêmes avantages directs ou indirects); respectent les décisions réservées par la loi ou les réglementations aux fonctionnaires;
- répondent ouvertement aux questions des citoyens et des médias au sujet de l’exercice de leur mandat et ne divulguent pas des informations confidentielles ou concernant la vie privée d’autres personnes;
- encouragent et développent toute mesure qui favorise la transparence de leurs compétences, de l’exercice et du fonctionnement des services dont ils ont la responsabilité.

#### 4. Responsabilité des élus

##### *a. Action possible des autorités centrales*

Les autorités centrales établissent le cadre général de la responsabilité des élus locaux pour les actes ou omissions dans l’exercice de leurs fonctions. Ce cadre est basé sur les principes suivants:

- toute personne physique ou morale ayant subi un préjudice injustifié comme conséquence de l’action ou de l’omission des élus locaux a droit à réparation;
- la responsabilité personnelle des élus locaux est limitée aux cas de faute grave ou intentionnelle;

dans les organes collégiaux, les élus ne peuvent pas être tenus pour responsables pour les décisions auxquelles ils se seront opposés;

- il n’existe pas de sanction automatique, sans procédure contradictoire ou recours devant une juridiction ayant effet suspensif, contre les élus locaux;
- il existe un degré de spécialisation des juges qui sont amenés à se prononcer sur la responsabilité des élus (spécialisation des juridictions ou formation spéciale des juges) ou il existe des organes administratifs spécialisés indépendants qui peuvent donner un avis, à la demande des juges, sur les affaires dans lesquelles des élus locaux sont impliqués.

##### *b. Action possible des autorités locales*

Les autorités locales:

- dédommagent rapidement et complètement les personnes lésées par l’action ou l’omission de ses élus;
- se retournent contre les élus leur ayant fait subir un préjudice en cas de faute grave ou intentionnelle de ceux-ci;

- ont recours, autant que possible, au vote nominal, utilisant, si possible, les techniques modernes et font connaître les voix des élus auprès du public;
- organisent un contrôle juridique interne performant, qui peut avoir également le rôle de conseil juridique pour les élus qui le demandent;
- examinent la faisabilité de créer, avec d’autres collectivités, des organismes de mutualisation des risques;
- souscrivent des assurances pour couvrir le risque financier résultant de leur responsabilité civile et, le cas échéant, partiellement de celle de leurs élus, soit auprès des organes de mutualisation des risques soit auprès des compagnies d’assurance;
- assurent l’accès du public à des informations complètes concernant la mise en œuvre de leur responsabilité et de celle de leurs élus.

##### *c. Action possible des élus locaux*

Les élus locaux:

- exercent avec diligence et bonne foi leurs responsabilités;
- minimisent le risque d’apparition de dommages importants ou irréversibles à des tiers comme suite à leur action ou omission;
- couvrent, au moins en partie, le risque de mise en œuvre de leur responsabilité civile par le recours à des organismes de mutualisation des risques ou à des assurances privées;
- fournissent aux organes habilités toute information concernant les affaires dans lesquelles leur responsabilité est engagée.

#### 5. Rémunération, conditions de travail et carrière des élus locaux

##### *a. Action possible des autorités centrales*

Les autorités centrales établissent le cadre régissant la rémunération, les conditions de travail et la carrière des élus locaux, qui est basé sur les principes suivants:

- la fonction d’ élu local est un exercice bénévole pour la majorité des élus;
- cependant, les élus locaux ne doivent pas subir de dommage matériel comme suite à l’exercice de leurs fonctions: les frais encourus et les manques à gagner professionnels leur sont remboursés;
- il existe un cadre général concernant la rémunération des élus qui travaillent pour les collectivités à plein temps, mais l’autorité locale a une marge de manœuvre considérable dans l’établissement de cette rémunération;
- il existe des dispositions concernant l’aménagement du temps de travail des personnes qui deviennent des élus locaux; ces dispositions ne doivent pas pénaliser les entreprises qui embauchent les élus: en cas de dommage constaté, l’autorité locale doit assurer réparation soit directement soit à travers un fonds spécialement constitué;
- il existe des facilités offertes à la réinsertion des personnes ayant effectué un mandat à plein temps: des

incitations sont offertes aux entreprises qui s'engagent à garder le poste à l' élu pour la durée de son mandat électif à plein temps;

– les indemnités et rémunérations des élus locaux sont prises en compte dans le calcul des impôts, des cotisations et des prestations sociales;

– les montants des indemnités et des rémunérations perçues par les élus locaux sont publics; les autorités centrales préparent et mettent à la disposition du public, notamment en utilisant les nouvelles technologies de l'information, des statistiques concernant ces indemnités au niveau national;

– il existe des interdictions d' une durée limitée concernant la capacité des élus, notamment de ceux occupant des positions exécutives, de travailler pour certains employeurs après l'expiration de leur mandat, conformément à la loi.

#### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales:

– assurent le remboursement des frais et des manques à gagner encourus par les élus locaux dans l' exercice de leurs fonctions électives;

– établissent, le cas échéant, le montant des indemnités accordées aux élus et de la rémunération des élus qui travaillent pour la collectivité à plein temps, dans les limites établies par la loi;

– les élus locaux n' établissent pas leur propre rémunération; il existe des comités créés par la municipalité avec la participation d' experts indépendants, représentants de certaines ONG qualifiées et/ou des firmes d'audit privées;

– adoptent, dans la mesure du possible, des horaires de travail compatibles avec le temps de travail des élus bénévoles;

– souscrivent, le cas échéant, à une assurance ou à un fonds spécialisé pour couvrir les dommages produits à des tiers par l' aménagement du temps de travail des élus locaux;

– paient, au moins partiellement, les éventuels frais de formation pour reconversion professionnelle ou remise à niveau des élus ayant exercé un mandat électif à plein temps;

– assurent les conditions matérielles et de personnel nécessaires au travail des élus locaux: locaux, secrétariat, bureautique, le cas échéant transport des élus;

– publient, notamment en utilisant les nouvelles technologies de l'information, le montant des indemnités, des rémunérations et des remboursements perçus par les élus locaux.

#### **c. Action possible des élus locaux**

Les élus locaux:

– déclarent de manière honnête et justifient les frais, les manques à gagner et les bénéfices matériels produits par l' exercice de leurs fonctions;

– s'abstiennent de prendre des mesures leur accordant un avantage professionnel au sein d' entités publiques ou

privées qu' ils contrôlent, avec qui ils nouent des relations contractuelles ou qui ont été créées pendant l' exercice de leurs fonctions et en vertu de celles-ci, et évitent de travailler pour de telles entreprises à l' expiration de leur mandat – du moins pendant un «délai de carence» d' une durée raisonnable après l' expiration de leur mandat ou la cessation de leurs fonctions.

## **6. Formation, information et coopération des élus locaux**

### **a. Action possible des autorités centrales**

Les autorités centrales:

– assurent un cadre général de formation des élus, en fournissant un réseau de formation ou en finançant une partie des dépenses de formation des élus;

– préparent des manuels de droit et de gestion à l' intention des nouveaux élus;

– préparent des modules de formation qu' elles distribuent aux centres de formation qui en font la demande et en utilisant les technologies de l'information;

– offrent un service de conseil juridique aux collectivités locales qui le demandent;

– stimulent l' échange d' expérience entre les élus locaux par des séminaires et conférences mais également en créant des forums de discussion en ligne;

– préparent des instruments d' information qu' elles mettent à la disposition des élus locaux, de préférence en utilisant les technologies de l'information: statistiques démographiques, financières et concernant le niveau de services dans les collectivités du pays; outils de gestion et de «benchmarking» des services publics locaux;

– stimulent et aident les initiatives privées ou des autorités locales dans le domaine de la formation des élus locaux;

– créent le cadre, stimulent et participent aux diverses formes de coopération intercommunale, interterritoriale et internationale visant à identifier les meilleures pratiques dans le domaine du statut des élus locaux;

– mettent à la disposition du public, en utilisant notamment les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la législation nationale et les dispositions des traités internationaux concernant le statut des élus locaux, tout comme les meilleures pratiques européennes, les recommandations des organisations internationales dans ce domaine.

### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales:

– assurent la formation des élus;

– assurent la distribution des informations nécessaires aux élus pour l' exercice de leurs mandats;

– assurent la collecte et la transmission aux autorités centrales des informations nécessaires pour l' établissement des statistiques et outils de gestion comparatifs à l' intention des collectivités locales;

- assurent l’adaptation des modules de formation proposés par les autorités centrales aux besoins des élus de la collectivité respective;
- réalisent et offrent aux élus une sélection des ressources informatives les mieux adaptées aux spécificités de la collectivité et des élus;
- participent aux divers échanges d’expériences, au niveau local, régional, national et international concernant le statut des élus locaux

### ***c. Action possible des élus locaux***

Les élus locaux:

- suivent des cours de formation après leur première élection;
- se tiennent en permanence au courant des évolutions législatives et des nouveaux outils de gestion disponibles;
- demandent à l’autorité de ressort l’information nécessaire au bon exercice de leurs fonctions;
- participent activement aux formes d’échanges d’expériences offertes par les autorités centrales ou locales.

### **B. Initiatives modèles dans le domaine du financement des partis, des associations politiques<sup>5</sup> et des candidats individuels au niveau local**

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques dans le domaine du financement des partis politiques au niveau local identifié par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont structurées d’après l’auteur des mesures qui constituent, à l’opinion du CDLR, de bonnes pratiques et sont formulées de manière concise, voire même lapidaire. Il ne s’agit néanmoins pas d’un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui seraient pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du paquet d’initiatives modèle; cependant, pour une meilleure cohérence, la situation en Europe présentée en deuxième partie du paquet et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

## **1. Cadre général**

### ***a. Action possible des autorités centrales***

Les autorités centrales établissent, avec la consultation des associations des élus locaux, un cadre juridique cohérent, simple et clair régissant le financement des partis et associations politiques et des campagnes électorales.

En ce qui concerne le financement des partis et associations politiques, ce cadre juridique:

- s’applique à toutes les organisations qui ont comme objectif la promotion de la candidature d’une ou plusieurs personnes, individuellement ou groupées: partis politiques et, le cas échéant, associations, groupes d’intérêts, de

soutien et d’initiative qui présentent, soutiennent ou collectent des fonds pour des candidats;

- s’applique à la fois aux organisations nationales, aux organisations locales ou régionales et aux branches locales ou régionales des organisations nationales, avec les adaptations exigées par les réalités (taille, population, situation économique...) de chaque cas de figure;

En ce qui concerne le financement des campagnes électorales, ce cadre juridique:

- s’applique de manière uniforme à tous les candidats et à toutes les associations politiques les soutenant;
- s’applique de manière coordonnée à toutes les élections, que ce soit au niveau central, régional et local, avec les adaptations imposées par la taille différente des collectivités de divers échelons.

### ***b. Action possible des autorités locales***

Les autorités locales aident les organes spécialisés:

- à organiser les élections locales;
- à veiller au respect des règles concernant ces élections;
- à assurer la distribution de l’information concernant l’organisation des élections auprès des candidats et des électeurs;
- aident à la popularisation des informations sur le cadre juridique concernant le financement des partis politiques et des élections.

### ***c. Action possible des candidats et des élus***

Les candidats et les élus:

- prennent dûment connaissance et respectent toutes les règles concernant le financement des partis et associations politiques et des élections;
- s’abstiennent de tout comportement qui les amènerait ou pourrait les amener à favoriser l’intérêt privé par rapport à l’intérêt public, même si ces comportements ne sont pas formellement interdits par la loi;
- participent à la diffusion des informations sur le cadre juridique concernant le financement des partis et des élections.

### ***d. Action possible des partis politiques***

Les partis politiques:

- examinent attentivement et se conforment aux règles concernant le financement des partis politiques, des associations politiques et des campagnes électorales;
- assurent que les filiales locales du parti ont pleine connaissance des règles à ce sujet et prennent des mesures pour s’assurer que ces règles soient respectées au niveau local;
- offrent les informations, conseil et formation sur les règles concernant les élections aux membres du parti qui ont l’intention de présenter leur candidature aux élections locales.

## 2. Financement des partis et associations politiques locaux

### a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent un cadre juridique régissant le financement des partis et associations politiques au niveau local qui est basé sur les principes suivants:

- les partis et associations politiques interviennent au niveau local, en tant qu'éléments indispensables de la démocratie et peuvent recevoir des financements publics;
- quand il existe, le financement public, ses conditions, son montant et les modalités de contrôle de son utilisation sont réglés par la loi;
- l'accès des partis et associations politiques au financement privé, fait par des particuliers, par des entreprises ou par des associations sans but lucratif peut être interdit uniquement s'il existe un financement public d'un montant qui permette aux partis et associations politiques un bon fonctionnement;
- le financement privé, quand il existe, est réglementé de manière à assurer sa totale transparence;
- les donations faites aux partis et aux associations politiques peuvent être déductibles, au moins partiellement et jusqu'à un certain plafond, de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les bénéfices du donateur; les donateurs rendent publics les montants et les bénéficiaires de leurs dons;
- les organisations, publiques et privées, qui reçoivent un financement public n'ont pas le droit de financer les partis et les organisations politiques; d'autres catégories d'organisations qui ne peuvent pas financer les partis et les associations politiques peuvent également être établies par la loi;
- les partis et les organisations politiques publient leurs comptes et leurs sources de financement;
- si un seuil est fixé en dessous duquel le nom des donateurs particuliers ne doit pas être divulgué afin de protéger la vie privée et les convictions personnelles de ceux-ci, ce seuil est raisonnable (par exemple le salaire mensuel moyen de l'économie);
- en cas de non-respect des règles de financement des partis et associations politiques, il convient de privilégier les sanctions administratives et financières; elles peuvent entraîner la déchéance d'une fonction éligible et/ou la perte de certains droits; certaines sanctions peuvent être prises par l'organe de contrôle avec la possibilité de recours devant la justice, d'autres par le juge, en fonction de la gravité des faits, dans une fourchette assez large de sanctions établies par la loi.

### b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales:

- s'abstiennent d'intervenir dans le fonctionnement des partis et des associations politiques au niveau local;

- ne financent aucunement, ni directement ni par l'intermédiaire des organismes ou entreprises qu'elles contrôlent, les partis et les associations politiques.

## 3. Financement des campagnes électorales

### a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent un cadre juridique concernant le financement des campagnes électorales au niveau local, basé sur les principes suivants:

- les dispositions concernant le financement des partis et des associations politiques s'appliquent, *mutatis mutandis*, au financement des campagnes électorales;
- il existe des plafonds pour les dépenses des campagnes électorales des partis et des candidats;
- si le financement privé est admis, il existe des plafonds pour la contribution financière d'un seul donateur à la campagne électorale d'un parti ou d'un candidat, sauf si le donateur est le candidat même;
- le financement des campagnes électorales par des intermédiaires<sup>6</sup> est interdit; la création d'associations de financement dont le but est de recueillir des fonds pour un ou plusieurs candidats est possible, à condition qu'elles dévoilent les sources des fonds recueillis;
- le mandat local est représentatif et non impératif: tout contrat créant des obligations pour l'élu en ce qui concerne ses décisions politiques est nul; la loi sanctionne pénalement un tel contrat si la contrepartie de ces obligations est représentée par une contribution financière à une campagne électorale;
- les stations de radio et de télévision publiques, s'il en existe, doivent accorder à tous les candidats un temps d'antenne égal ou défini en fonction de l'audience actuelle des partis les soutenant (résultats antérieurement obtenus); les candidats indépendants et ceux soutenus par des organisations/partis dont l'audience se situe en dessous d'un certain seuil doivent bénéficier d'un temps minimal d'antenne;

### b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales:

- en coopération avec l'organe chargé du contrôle des élections, utilisent leur infrastructure pour mettre à la disposition du public les déclarations de financement des candidats;
- mettent à la disposition des organes de contrôle habilités par la loi les déclarations patrimoniales des élus;
- ont des règles et règlements appropriés pour s'assurer que les représentants municipaux n'utilisent pas leurs fonctions pour financer ou faciliter le financement des campagnes électorales.

### c. Action possible des candidats et des élus

Les candidats et les élus:

- respectent scrupuleusement les dispositions légales concernant le financement des campagnes électorales;

- les candidats déclarent les sources de financement et la structure des dépenses de leur campagne électorale, conformément à la loi;
- en l’absence d’obligation légale à ce sujet, les candidats gardent leurs dépenses de campagne électorale dans des limites raisonnables et rendent publiques les informations essentielles (montants, sources et catégories de dépenses) concernant les comptes de la campagne.
- les candidats s’engagent de déclarer, une fois élus, leurs intérêts patrimoniaux; si un seuil de déclaration est fixé par la loi, il devrait être raisonnable (par exemple, il pourrait correspondre à la valeur moyenne d’une résidence normale avec son ameublement et une voiture);
- les élus déclarent leurs intérêts patrimoniaux immédiatement après l’élection et à la fin du mandat; ces déclarations peuvent être rendues disponibles uniquement aux organes de contrôle habilités par la loi; la Cour peut décider de les rendre publiques en cas d’arrêt contre un élu;
- les candidats à un mandat public n’essaient pas d’obtenir des voix en offrant ou en promettant des avantages personnels aux votants, en dénigrant les autres candidats, en utilisant la force ou les menaces ou en faisant des promesses qu’ils savent ne pas pouvoir ou vouloir tenir.

#### **4. Contrôle du respect des normes concernant le financement des partis et des élections**

##### ***a. Action possible des autorités centrales***

Les autorités centrales:

- assurent l’existence d’un organisme chargé de la vérification du respect des dispositions légales concernant le financement des partis et des associations politiques, tout comme des campagnes électorales; cette institution pourrait être celle chargée de l’organisation et de la surveillance des élections locales ou celle chargée du contrôle et de l’audit des dépenses publiques;
- donnent à l’organisme chargé du contrôle du financement des partis et des campagnes électorales les moyens humains, financiers et logistiques nécessaires pour qu’il puisse remplir son rôle;
- assurent l’indépendance de cet organisme des influences politiques;
- donnent à cet organisme le pouvoir d’appliquer des amendes, qui peuvent être contestées devant la justice.

##### ***b. Action possible des autorités locales***

Les autorités locales:

- coopèrent avec l’organisme chargé du contrôle du financement des partis et des campagnes électorales dans la surveillance des élections locales;
- utilisent les moyens à leur disposition pour diffuser les rapports et les conclusions de cet organisme;
- transmettent à cet organisme toute information nécessaire concernant les élections locales.

##### ***c. Action possible des candidats, des élus et des responsables politiques***

Les candidats transmettent, sur demande, à l’organisme chargé du contrôle du financement des partis et des élections toute information nécessaire concernant le financement de leur campagne électorale.

Les élus transmettent d’office à l’organisme chargé du contrôle du financement des partis politiques les documents comptables attestant du financement de leur campagne électorale et, sur demande, toute autre information nécessaire à ce sujet.

Les responsables des partis politiques transmettent annuellement un bilan et un compte de résultats ou budget à l’organisme chargé du contrôle du financement des partis politiques et, sur demande, toute autre information financière complémentaire considérée comme nécessaire par cet organisme.

#### **5. Information et publicité**

##### ***a. Action possible des autorités centrales***

Les autorités centrales utilisent les moyens à leur disposition et notamment les technologies de l’information pour:

- faire connaître le cadre législatif concernant le financement des partis et des associations politiques, tout comme celui concernant les campagnes électorales;
- faire connaître les arrêtés, rapports et résolutions de l’organisme chargé du contrôle du financement des partis et des campagnes électorales;
- faire connaître les décisions de la justice dans le domaine du financement des partis et des campagnes électorales;
- collecter, traiter et publier des statistiques concernant le financement des partis et des campagnes électorales: montants, dépenses, sources, opérations de contrôle, infractions, amendes et autres sanctions, actions en justice;
- mettre à la disposition du public les dispositions des instruments juridiques internationaux concernant le financement politique, tout comme les meilleures pratiques européennes et les recommandations des organisations internationales dans ce domaine.

##### ***b. Action possible des autorités locales***

Les autorités locales utilisent les moyens à leur disposition et notamment les nouvelles technologies de l’information pour:

- faire connaître le cadre législatif régissant le financement des partis et des élections locales;
- faire connaître les élus locaux et leurs déclarations concernant le financement des campagnes électorales;
- faire connaître les divers arrêtés, rapports et résolutions de l’organisme chargé du contrôle du financement des partis et des élections locales applicables à la municipalité respective;

– faire connaître les décisions applicables à la municipalité respectives que la justice a prises dans le domaine du financement des partis et des campagnes électorales.

**c. Action possible des candidats, des élus et des responsables politiques**

Les candidats, les élus et les responsables politiques:

– utilisent les moyens à leur disposition (y compris les nouvelles technologies de l'information) pour mettre à la disposition du public les informations utiles concernant le financement des partis et organisations politiques qui les soutiennent et de leurs campagnes électorales locales;

– participent aux diverses formes de coopération et d'échange d'expériences sur ce sujet.

**C. Initiatives modèle dans le domaine des mécanismes de contrôle et d'audit**

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques dans le domaine des mécanismes de contrôle et d'audit identifiées par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont structurées d'après l'auteur des mesures qui constituent, à l'opinion du CDLR, de bonnes pratiques et sont formulées de manière concise, voir même lapidaire. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui seraient pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du paquet d'initiatives modèle; cependant, pour une meilleure cohérence, la situation en Europe présentée en deuxième partie du paquet et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

Afin d'assurer un contrôle efficace des collectivités locales et d'éviter les possibles violations de l'éthique publique (clientélisme, favoritisme, exercice de compétences à son propre avantage, conflit d'intérêts, abus de biens ou de confiance, recours abusif ou anormal à la gestion déléguée) tout en préservant l'autonomie locale, la loi prévoit un système de contrôle qui est organisé sur la base des principes suivants:

– les collectivités sont soumises à la règle de droit et les modalités de contrôle du respect de cette règle de droit sont clairement définies;

– les responsables de la collectivité sont élus démocratiquement à une périodicité suffisante;

– il existe, tout au long du mandat, un contrôle des gestionnaires par des assemblées pluralistes, démocratiquement élues à une périodicité suffisante,

– le contrôle démocratique par l'accès des citoyens à l'information, notamment aux documents administratifs et budgétaires est possible et stimulé;

– il existe un contrôle externe indépendant;

– il existe un contrôle interne performant;

– le contrôle est adapté à la taille et aux compétences de la collectivité.

**1. Contrôle externe**

**a. Action possible des autorités centrales**

Les autorités centrales créent un cadre législatif qui est basé sur les principes suivants:

i. L'objectif du contrôle est de donner aux représentants élus de la collectivité locale et à tous les tiers intéressés – principalement les citoyens et les autorités centrales – l'assurance raisonnable que la collectivité est gérée conformément:

– au droit applicable dans les différents domaines qui relèvent de sa compétence;

– aux règles budgétaires et comptables générales et particulières applicables;

– aux principes communément admis d'économie, d'efficacité et d'efficacités;

– aux principes de l'éthique publique tels qu'ils sont rappelés dans les divers codes de conduite établis au niveau national et international.

En revanche, compétences déléguées mises à part, le contrôle externe n'a pas pour objectif de donner une opinion sur l'opportunité des choix de gestion des collectivités locales. L'appréciation de ces choix n'appartient qu'à l'opinion publique et à l'électeur.

ii. Le contrôle s'exerce a posteriori. Toutefois l'indépendance statutaire du contrôleur externe, notamment à l'égard du gouvernement central, peut permettre à l'organisme de contrôle d'exercer une mission de conseil. Les conditions et les limites des interventions a priori du contrôleur externe sont définies dans des textes constitutifs de niveau supérieur de telle sorte que cette mission de conseil reste compatible avec le principe d'autonomie des collectivités locales et avec la fonction de contrôle.

iii. Le contrôle externe:

– comporte une certification annuelle des comptes de la collectivité locale y compris les entités subventionnées ou celles dans lesquelles la collectivité locale détient la majorité des capitaux ou a un pouvoir prépondérant de gestion ainsi que sur les comptes des délégations de services publics confiés à des entreprises privées, dans des conditions qui permettent au contrôleur de vérifier sur pièces et sur place la sincérité et la fidélité des comptes produits par le délégataire;

– comporte un audit de la gestion, plus large que l'audit comptable et financier. Cet audit «étendu» intervient à une périodicité suffisante, définie en fonction de la taille des collectivités locales;

– l'interdiction faite au contrôleur externe de donner une appréciation sur l'opportunité des décisions de la collectivité locale, n'implique pas pour autant que ce contrôleur ne puisse pas présenter d'observation sur les conditions de préparation et sur la cohérence, notamment financière, des décisions de la collectivité.

iv. Le contrôle externe est indépendant à l'égard à la fois des autorités contrôlées et des autorités centrales. Son organisation et son fonctionnement sont basés sur les principes suivants:

– L'obligation pour les collectivités locales de se soumettre à un contrôle externe et les principales modalités de l'organisation de ce contrôle sont prévues dans des textes normatifs les plus élevés possibles dans la hiérarchie de ceux qui sont applicables aux collectivités locales;

– Le contrôle externe vérifie la qualité des procédures internes et le bon fonctionnement du service chargé d'en suivre la mise en place et l'application, et, par sondages, que les procédures de contrôle interne sont efficaces;

– Les conditions de nomination de l'autorité chargée du contrôle externe garantissent son indépendance. Elles sont fixées dans des textes du niveau le plus élevé possible dans la hiérarchie de ceux qui sont applicables aux collectivités locales;

– L'autorité chargée du contrôle externe est inamovible ou au moins nommée pour une durée déterminée longue, supérieure à celle des mandats électoraux;

– L'autorité chargée du contrôle externe présente des garanties de compétence et d'impartialité de haut niveau et fixées à l'avance;

– Lorsque l'autorité de contrôle externe est constituée par un organe collégial, ces conditions s'appliquent à tous les membres de cet organe;

– L'autorité disciplinaire relative à l'exercice de la fonction de contrôle externe et applicable à ses membres est exercée par un organe indépendant des autorités contrôlées et offrant toutes les garanties d'impartialité;

– L'autorité chargée du contrôle dispose d'un budget propre adéquat, décidé par l'assemblée de l'entité au nom de laquelle le contrôle est exercé;

– L'autorité chargée du contrôle externe fixe elle-même librement le programme et le calendrier de ses contrôles;

– Les normes professionnelles de contrôle sont fixées dans des textes de niveau élevé en référence aux normes internationales généralement admises. Ces normes comprennent notamment les modalités d'exercice de la contradiction qui permettent à l'entité contrôlée de faire valoir son point de vue sur les observations du contrôleur;

– Un ombudsman local ou régional est nommé; il a le droit de demander des informations aux autorités locales; ne pas se conformer aux demandes de l'ombudsman local/régional génère des sanctions disciplinaires contre les personnes qui auraient dû fournir l'information requise.

Le contrôle a un caractère administratif et non pénal; cependant, l'obstruction contre l'exercice de la mission du contrôleur externe peut être constitutive d'une infraction pénalement sanctionnable. Les pouvoirs d'investigation du contrôleur externe restent cependant dans la limite des nécessités d'un contrôle qui conserve un caractère administratif et non pas pénal; l'autorité chargée du contrôle a une obligation de révélation au juge pénal des

faits présumés constitutifs d'infraction pénale constatés à l'occasion du contrôle.

La loi désigne certains fonctionnaires de la collectivité locale qui sont responsables de la manière dont l'autorité locale exerce ses attributions – notamment d'assurer que la loi n'est pas violée et que les dépenses ne sont pas effectuées de manière illégale. Quand les fonctionnaires désignés ont des raisons de croire que des actions illégales sont en cours d'examen, ils ont le devoir de préparer des rapports à l'intention de l'autorité entière.

Si le contrôle externe est confié à des professionnels de l'audit du secteur privé, la décision correspondante, les normes du contrôle, le budget et, de façon générale, tout ce qui se rapporte aux conditions d'exercice de ce contrôle devrait être déterminé par une autorité indépendante, de préférence une autorité publique, répondant aux critères énumérés ci-dessus.

v. Le contrôle externe obligatoire exercé d'office est limité aux actes d'une certaine importance. Ce contrôle externe s'exerce a priori lorsque l'intervention de l'autorité gouvernementale constitue une condition pour l'efficacité ou la validité de l'acte local; il est limité aux compétences déléguées aux collectivités locales par les autorités centrales. Les actes concernés par le contrôle externe obligatoire exercé d'office, a priori ou a posteriori, sont énumérés dans des textes législatifs. Ce contrôle administratif peut être confié à un ou plusieurs organes différents de l'organe chargé du contrôle externe à titre principal, selon la spécialité des actes à contrôler. Le domaine respectif de compétence de chaque organe de contrôle est clairement défini pour éviter toute incertitude sur l'autorité qui doit effectuer le contrôle.

#### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales:

– transmettent toute information utile à l'organe chargé du contrôle externe;

– excluent, de manière générale, que les membres du personnel des collectivités locales soient dépendants d'autres autorités que les collectivités qui les emploient, lorsqu'ils prennent des décisions dans le cadre de leurs fonctions;

– collaborent de bonne foi avec l'organisme chargé du contrôle externe.

## **2. Contrôle interne**

#### **a. Action possible des autorités centrales**

– Les autorités centrales mettent en place un cadre normatif qui définit les principes généraux du contrôle interne:

– le contrôle interne est constitué par l'ensemble des procédures écrites qui définissent les modes opératoires dans les différents domaines d'activité de la collectivité locale; la préparation et l'exécution du budget, notamment les achats et les marchés, mais aussi le recrutement et la gestion du personnel se font par procédures internes écrites;

– le contrôle interne est aussi, au moins dans les collectivités d'une certaine importance, un service spécialisé, chargé d'assister par son expertise les services opérationnels ou fonctionnels dans l'élaboration de leurs procédures; le service du contrôle interne a aussi pour mission de vérifier que les procédures adoptées sont effectivement respectées et, si tel n'est pas le cas, d'en rechercher les causes et de proposer les solutions adéquates (révision des procédures mal adaptées, réorganisation des modes opératoires ou des services, formation ou réaffectation du personnel, etc.);

– les collectivités locales peuvent recourir à un audit de gestion externe chaque fois qu'elles le considèrent nécessaire; le cadre juridique établit les conditions de délégation de la fonction de contrôle interne à des organismes d'audit privés.

Les autorités centrales offrent du conseil sur l'organisation du contrôle interne aux autorités locales qui en demandent.

#### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales assument l'entière responsabilité de leur gestion devant les électeurs, devant l'opinion publique, devant le juge administratif ou civil, ou encore devant le juge pénal.

Elles mettent en place un dispositif administratif spécialisé de contrôle interne afin de minimiser les risques:

- de mauvaise gestion économique et financière;
- de mauvaise gestion administrative par méconnaissance de la réglementation applicable;
- de mauvaise qualité des services rendus;
- de contentieux administratif, civil et pénal.

Les membres de l'assemblée délibérante ont accès à tous les documents du contrôle interne.

L'assemblée délibérante locale nomme les membres d'une commission spécialisée dans les affaires financières qui suit la préparation et l'exécution du budget, vérifie les implications financières des projets de décision du conseil, propose au conseil les structures et les procédures de contrôle et vérifie la qualité de ces procédures. La mise en place et le fonctionnement du contrôle interne relèvent de l'exécutif de la collectivité locale.

Les autorités locales ont recours à des professionnels de l'audit financier et de gestion:

- chaque fois qu'elles le considèrent nécessaire et notamment quand il existe des doutes sur la véracité des comptes d'exécution du budget;
- pour la préparation des privatisations à la charge de l'autorité locale;
- quand il existe un déficit chronique ou très important du budget de l'autorité;
- pour évaluer les risques financiers et les plans de financement des investissements dépassant un certain seuil;
- pour analyser les méthodes d'estimation des besoins de dépenses et des recettes prévisionnelles quand il est

constaté des décalages importants entre les prévisions et les résultats.

Les autorités locales choisissent les organismes ou les professionnels de l'audit financier et de gestion en fonction de leur qualification et compétence professionnelle et conformément aux règles générales des marchés publics pour la fourniture de services.

#### **c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux**

Les élus et les fonctionnaires locaux:

– mettent à la disposition des organes de contrôle interne ou d'audit toute information financière en leur possession demandée par l'organe de contrôle ou qu'ils estiment comme utile dans l'activité de contrôle interne;

– saisissent l'exécutif local de toute négligence constatée dans l'activité de l'autorité locale et de tout mauvais fonctionnement de l'activité de contrôle et font, le cas échéant, des propositions des mesures à prendre pour améliorer l'efficacité de ce contrôle;

– demandent à l'autorité locale d'avoir recours à l'audit externe chaque fois qu'ils estiment cela est nécessaire et notamment quand une des conditions énumérées sous 2.b ci-dessus est remplie.

### **3. Procédures judiciaires**

#### **a. Action possible des autorités centrales**

Les autorités centrales adoptent les dispositions et organisent les procédures judiciaires de contrôle auxquelles les autorités locales sont soumises afin:

– d'exclure le pouvoir pour le juge de se substituer à l'autorité locale dans l'appréciation de l'opportunité d'un acte; lorsque l'évaluation de la diligence d'un acte ou d'un comportement s'avère nécessaire, elle doit être effectuée par un organisme indépendant ou par les autorités administratives de surveillance;

– de donner au juge le pouvoir d'adopter des mesures intérimaires, si ces mesures sont justifiées par l'urgence et/ou par le risque d'un préjudice irréparable;

– de prévoir les mesures aptes à assurer l'exécution pleine et immédiate des décisions judiciaires concernant la légalité de l'acte contrôlé, y compris les procédures de substitution des autorités défaillantes;

– de prévoir les mesures aptes à réduire la durée d'examen par le juge des litiges portés devant lui.

#### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales:

– mettent à la disposition du juge toutes les informations nécessaires;

– appliquent les règles de la prudence dans les mesures prises sur les affaires qui se trouvent en contentieux judiciaire;

– prennent les mesures nécessaires pour la mise en application immédiate des décisions de la justice.

**c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux**

– Les élus et les fonctionnaires locaux mettent à la disposition du juge toutes les informations demandées.

**4. Autres mécanismes alternatifs****a. Action possible des autorités centrales**

Les autorités centrales prennent les mesures nécessaires pour:

- renforcer le dialogue entre les autorités centrales et les autorités locales, y compris leurs associations;
- renforcer la fonction de conseil et d'évaluation que certains organes (indépendants de l'administration centrale ou appartenant à celle-ci) peuvent exercer, en particulier dans le domaine financier et dans le domaine de la gestion;
- renforcer le rôle des organes indépendants, comme les ombudsmen et les médiateurs; promouvoir les bonnes pratiques comptables et l'efficacité de la gestion en utilisant notamment les nouvelles technologies de l'information;
- certains départements des collectivités locales chargé du contrôle du respect des règles et des procédures peuvent avoir des tâches légales et une certaine autonomie.

**b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales:

- sollicitent un conseil externe chaque fois que cela est nécessaire, par exemple des autorités centrales ou des organes spécialisés;
- offrent aux ombudsmen et aux médiateurs toutes les informations requises;
- coopèrent avec les autres autorités du même niveau ou de niveau différent, notamment en vue d'améliorer l'organisation du contrôle interne et le recours à l'audit externe.

**c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux**

Les élus et les fonctionnaires locaux:

- utilisent la fonction de conseil mise à leur disposition par d'autres autorités ou organes spécialisés;
- facilitent le travail des ombudsmen et des médiateurs.

**5. Information et transparence (voir aussi la partie E du Manuel)****a. Action possible des autorités centrales**

Les conclusions du contrôle administratif externe ont un caractère public. Les conditions dans lesquelles les conclusions du contrôle sont portées à la connaissance du public sont déterminées par des textes juridiques d'un niveau élevé. Ces conditions sont conformes aux principes suivants:

- c'est à l'autorité de contrôle externe de décider et de publier elle-même les résultats de ses contrôles, établis au terme d'une procédure contradictoire avec l'entité contrôlée;

– l'exécutif ou l'assemblée de l'entité contrôlée, même s'ils sont les premiers destinataires des résultats du contrôle, ne peuvent faire obstacle à la publication des résultats du contrôle par l'autorité de contrôle externe;

– la publication des résultats du contrôle doit comporter également les réponses de l'entité contrôlée.

Les autorités centrales mettent à la disposition du public, en utilisant notamment les technologies de l'information et de la communication:

- des statistiques concernant les contrôles administratifs externes et judiciaires effectués, les principaux problèmes relevés par les contrôles, les mesures prises;
- les meilleures pratiques dans le domaine de l'organisation du contrôle interne;
- les meilleures pratiques européennes dans le domaine du contrôle et de l'audit de gestion et les recommandations des organisations internationales dans ce domaine;
- la législation nationale et les dispositions des traités internationaux et d'autres instruments concernant le contrôle et l'audit de gestion.

**b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales rendent publiques, en utilisant notamment les technologies de l'information et de la communication, les résultats des contrôles externes, judiciaires, internes et des audits externes effectués.

**c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux**

Les élus et les fonctionnaires locaux participent à des échanges d'expériences dans le domaine du contrôle et de l'audit de gestion.

**D. Initiatives modèles dans le domaine du statut des fonctionnaires locaux**

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques dans le domaine du statut des fonctionnaires locaux identifiées par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont structurées d'après l'auteur des mesures qui constituent, à l'opinion du CDLR, de bonnes pratiques et sont formulées de manière concise, voir même lapidaire. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui seraient pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du paquet d'initiatives modèle; cependant, pour une meilleure cohérence, la situation en Europe présentée en deuxième partie du paquet et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

Ces initiatives modèles se réfèrent spécifiquement à la situation des fonctionnaires locaux. Une grande partie des principes et mesures énumérés s'appliquent néanmoins également aux autres employés des collectivités locales.

## 1. Cadre juridique

Ce chapitre comprend uniquement les principes généraux du cadre juridique; un nombre important des modèles d'initiatives compris dans les chapitres suivants devraient ou pourraient être établis par la loi ou d'autres actes normatifs.

### a. Action possible des autorités centrales

Les fonctionnaires locaux bénéficient d'un cadre juridique:

- aussi simple, clair et unitaire que possible;
- qui régit les droits et les obligations, la responsabilité, les garanties et les protections, le recrutement, la rémunération et les conditions de travail, le contrôle, les incompatibilités et la cessation des fonctions des fonctionnaires locaux;
- établi avec la consultation des autorités locales;
- qui suit les principes fondamentaux du cadre juridique dont disposent les fonctionnaires des autorités centrales;

La liste des obligations des fonctionnaires locaux peut être complétée/adaptée par les autorités locales en fonction de leurs exigences et situation.

En dehors du cadre juridique proprement dit, les autorités centrales préparent des modèles de code de conduite des fonctionnaires locaux. Ces codes modèles contiennent une liste de dispositions que les autorités locales doivent introduire dans les codes de conduite adoptés au niveau local et une liste de dispositions-modèle que les autorités locales peuvent, le cas échéant, adapter et inclure dans les codes de conduite locaux. Les dispositions du code de conduite deviennent obligatoires pour les fonctionnaires locaux dès leur signature. Le non-respect des dispositions du code de conduite est sanctionné disciplinairement.

Les autorités centrales permettent l'accès aux informations concernant le statut des fonctionnaires locaux par les citoyens et les autorités locales, en utilisant notamment les nouvelles technologies de l'information, par:

- la publication et la promotion des divers instruments législatifs régissant l'activité des fonctionnaires locaux;
- la publication des divers codes de conduite adoptés par les autorités locales pour permettre une analyse comparative de ceux-ci;
- la collecte, le traitement et la publication des statistiques concernant les décisions de justice sur les cas de corruption ou autres formes de violation de l'éthique publique et des statistiques concernant la confiance de la population dans les fonctionnaires locaux.

### b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales:

- adaptent, notamment par l'adoption de codes de conduite locaux, dans les limites établies par la loi et sur la base des codes modèle de conduite, le cadre juridique des fonctionnaires locaux aux spécificités et exigences de chaque collectivité;
- adoptent des codes de conduite pour les fonctionnaires locaux, en adaptant le code modèle préparé par l'autorité

centrale, aux réalités de la collectivité concernée; une fois adopté, ce code de conduite devient un instrument juridique obligatoire, définissant le régime de la responsabilité administrative pour les fonctionnaires locaux; des sanctions disciplinaires sont prévues contre les violations du code de conduite; ces sanctions peuvent être contestées devant les tribunaux;

- assurent la diffusion de ces codes de conduite auprès des fonctionnaires locaux, des autorités centrales, des autres organes intéressés et du public, en utilisant les moyens disponibles, y compris les technologies de l'information.

### c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus locaux:

- connaissent et respectent les dispositions du code de conduite des fonctionnaires locaux de leur collectivité;
- s'abstiennent d'exercer toute pression induite sur les fonctionnaires locaux; ne demandent et ne tolèrent aucune violation du code de conduite par les fonctionnaires locaux;
- signalent toute violation du code de conduite à l'autorité compétente.

Les fonctionnaires locaux observent les normes légales ou établies par les codes de conduite de la collectivité locale respective.

## 2. Incompatibilités, suspension et cessation des fonctions

### a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales assurent un cadre juridique régissant les incompatibilités, la cessation des fonctions et la suspension des fonctionnaires locaux adapté aux réalités de chaque pays et fondé, dans la mesure du possible, sur les principes suivants:

#### i. les incompatibilités peuvent être générées par:

- l'existence d'un conflit d'intérêts; par exemple, aucune personne ne peut être dans une position où elle serait son propre organe de contrôle ou l'organe de contrôle d'un proche parent;
- l'exercice d'autres activités qui empêcherait le fonctionnaire local de s'acquitter correctement de ses responsabilités.
- l'incapacité légale, mentale ou financière de la personne, afin d'éviter tout risque d'irresponsabilité dans l'exercice des fonctions;
- la condamnation pénale définitive pour une faute grave ou pour contravention à l'éthique publique; la période d'incompatibilité est adaptée à la gravité de la situation et la justice a une marge de manœuvre importante dans l'établissement de cette période;

ii. la cessation des fonctions contre la volonté du fonctionnaire concerné peut être décidée, avec le respect des dispositions légales, par le représentant de l'autorité locale, pour faute grave dans l'exercice des fonctions ou pour contravention à l'éthique publique, sous réserve des garanties juridictionnelles;

Les fonctionnaires sont protégés contre tout licenciement abusif, mais les autorités locales ont la possibilité de renvoyer le personnel incompetent ou coupable de faute grave.

Dans le respect des normes légales et du code de conduite de la municipalité, l'autorité locale:

- définit les circonstances dans lesquelles il y a conflit d'intérêts;
- décide de la conduite à respecter par le fonctionnaire qui se trouve dans une situation de conflit d'intérêts;
- résout tout conflit d'intérêts déclaré par un candidat à l'administration ou à un nouveau poste dans la fonction publique avant la nomination;
- suspend ou met un terme à l'emploi du fonctionnaire si certaines conditions, notamment l'existence d'une faute grave ou intentionnelle ou d'une contravention à l'éthique publique, spécifiées dans la loi, dans le statut, dans les codes de conduite ou dans les contrats de travail sont remplies;
- essaie de préserver dans une certaine mesure la stabilité au sein de l'administration.

### ***c. Action possible des fonctionnaires locaux***

Les fonctionnaires locaux:

- évitent, autant que possible, de se mettre dans un conflit d'intérêts, réel ou apparent, ou situation d'incompatibilité et respectent les restrictions concernant le conflit d'intérêts;
- font connaître toute situation susceptible de soulever une incompatibilité ou un conflit d'intérêts dès son apparition;
- se conforment à toute décision finale leur enjoignant de se retirer de la situation dans laquelle ils se trouvent ou de renoncer à l'avantage à l'origine du conflit;
- s'ils occupent un poste dans lequel les intérêts personnels ou privés sont susceptibles d'être affectés par leurs fonctions officielles, ils déclarent, conformément à la loi, lors de la nomination, puis à des intervalles réguliers et lors de tout changement de situation la nature et l'étendue de ces intérêts;
- ne se livrent à aucune activité ou transaction et n'occupent aucun poste ou fonction, rémunéré ou non, incompatible avec le bon exercice de leurs fonctions publiques ou portant préjudice à celles-ci; lorsqu'il n'est pas clair si une activité est incompatible, ils demandent l'avis de leur supérieur;
- sous réserve de la législation applicable, ils informent et obtiennent l'approbation de leurs supérieurs hiérarchiques dans la fonction publique avant d'exercer certaines activités, ou d'accepter certains postes ou fonctions extérieurs à leur emploi dans la fonction publique et qui pourraient interférer avec leur travail;
- déclarent, conformément à la loi, leur affiliation ou appartenance à des organisations susceptibles de nuire à leur fonction ou au bon exercice de leurs fonctions en tant que fonctionnaires publics;

– sous réserve du respect des droits fondamentaux et constitutionnels, ils veillent à ce que leur participation dans des activités politiques ou leur implication dans des débats politiques n'altère pas la confiance du public ou des employeurs dans leur capacité de s'acquitter de leur mission avec impartialité et loyauté;

– se conforment à toute restriction imposée conformément à la loi à certaines catégories d'agents publics en ce qui concerne l'exercice d'une activité politique en raison de leur position ou de la nature de leurs fonctions.

### **3. Droits et devoirs des fonctionnaires locaux**

#### ***a. Action possible des autorités centrales***

Les autorités centrales établissent des normes juridiques qui établissent et assurent le respect des principes suivants:

- le droit d'accès à la fonction publique locale est lié uniquement à la compétence;
- les conditions d'emploi des fonctionnaires locaux sont équitables;
- la protection sociale dont disposent les fonctionnaires locaux est d'un niveau approprié et raisonnable;
- les fonctionnaires locaux ont droit à la protection juridique dans l'exercice de leurs fonctions contre toute ingérence indue de la part des élus, contre tout abus de leurs supérieurs, contre toute mesure irrégulière prise à leurs dépens, notamment mais non uniquement en raison d'actes qu'ils auraient pris dans l'esprit de la réglementation pour combattre la corruption et contre tout acte du public tendant à porter atteinte à leur impartialité et à leur intégrité;
- les fonctionnaires locaux ont accès aux voies de recours juridictionnelles contre tout abus de pouvoir à leur égard;
- les fonctionnaires locaux ont le droit d'association et les autres droits sociaux.

En outre, les autorités centrales:

- font connaître les droits et devoirs des fonctionnaires locaux aux fonctionnaires et au grand public, en utilisant les diverses formes de diffusion de l'information disponible;
- instituent les mécanismes de contrôle adaptés.

#### ***b. Action possible des autorités locales***

Les autorités locales:

- veillent à ce que les conditions matérielles et de travail des fonctionnaires soient appropriées et conformes aux besoins;
- définissent les règles de bonne conduite pour aider les fonctionnaires locaux à satisfaire aux normes du service public, si ces règles n'existent pas déjà;
- définissent clairement les attributions et les obligations des fonctionnaires locaux;
- contrôlent le respect de leurs devoirs;

- empêchent tout comportement irrégulier ou corrompu et sanctionnent, en toute transparence, le non-respect des obligations par les fonctionnaires; la procédure de sanction est contradictoire et le fonctionnaire en question peut se faire assister par la personne de son choix; les peines encourues sont prévues par la loi; les fonctionnaires locaux ont à disposition une voie de recours pour contester la décision disciplinaire;
- encouragent les fonctionnaires à rendre compte de leur action, à exercer un contrôle et à prendre des responsabilités au sein de l'administration;
- établissent les restrictions concernant notamment l'occupation d'un second emploi ou l'exercice ou la participation à certaines activités dans les limites établies par la loi;
- garantissent et stimulent la participation ou la consultation des fonctionnaires locaux dans les décisions concernant l'organisation, la structure et les principes gouvernant l'exercice des fonctions publiques;
- protègent les droits des fonctionnaires locaux, assurent la réparation et sanctionnent, dans la limite de leurs compétences légales, toute entrave à un droit reconnu d'un fonctionnaire local;
- favorisent la transparence, réduisent les comportements arbitraires et l'anonymat; protègent néanmoins la vie privée des fonctionnaires, en gardant en régime de confidentialité, sauf disposition contraire de la loi, les diverses déclarations que les fonctionnaires locaux doivent faire;
- améliorent la communication avec les particuliers et les informent de ce qu'ils peuvent attendre des fonctionnaires;
- assurent les dispositions et procédures légales nécessaires pour que les fonctionnaires puissent informer les autorités compétentes des soupçons ou allégations de non-respect de l'éthique publique par d'autres fonctionnaires ou élus.

### ***c. Action possible des fonctionnaires locaux***

Les fonctionnaires locaux:

- servent la collectivité locale avec loyauté, dans le souci du respect de la législation, de la déontologie et de la hiérarchie;
- sont intègres, impartiaux, consciencieux, équitables et dévoués à la tâche publique qui est la leur;
- s'assurent que les ressources qui leur sont confiées sont gérées de manière utile, efficace et économique dans l'intérêt public;
- sont politiquement neutres dans l'exercice de leurs fonctions et n'essaient pas de contrecarrer les politiques, les décisions ou les actions légitimes des autorités publiques;
- sont efficaces et remplissent leurs devoirs au mieux de leurs capacités, avec compétence, équité et compréhension, en ne prenant en compte que l'intérêt public et les circonstances pertinentes de l'affaire;

- font preuve de courtoisie et de respect à l'égard des particuliers, ainsi qu'à l'égard de leurs supérieurs, collègues et subordonnés;
- observent les principes de la bonne administration et défendent la déontologie de l'administration;
- connaissent l'ensemble de leurs droits et obligations;
- s'engagent à remplir toutes leurs obligations et à exercer avec modération et dans l'intérêt général leurs droits; n'agissent pas de façon arbitraire au détriment de quelque personne, groupe de personnes ou entité que ce soit, et tiennent dûment compte des droits, des obligations et des intérêts légitimes d'autrui;
- essaient d'éviter tout conflit d'intérêts et s'abstiennent de prendre position sur toute affaire dans laquelle ils ont un intérêt personnel; en aucun cas ils ne tirent d'avantage indu de leur position officielle pour leur intérêt personnel;
- déclarent tout cadeau, faveur, invitation ou autre avantage leur étant destiné, ou destiné à leur famille, parents ou amis proches ou à d'autres personnes ou organisations qui peuvent influencer ou paraître influencer sur l'impartialité avec laquelle ils exercent les fonctions ou constituent ou peuvent constituer une récompense en rapport avec leurs fonctions (tout cadeau dépassant une certaine valeur établie dans le code de conduite municipal appartient de droit, si possible, à la municipalité; sinon, il devrait être refusé); évitent les contacts prolongés avec la personne qui a offert le cadeau et essaient d'avoir des témoins lors de ces contacts;
- refusent tout cadeau ou bénéfice personnel reçu des personnes qui font une demande à la municipalité; lorsque le cadeau ne peut être ni refusé, ni retourné à son expéditeur, ils le déclarent, le conservent et le manipulent aussi peu que possible; ils en informent de manière officielle, de préférence par écrit la hiérarchie et, le cas échéant, les autorités compétentes; des dispositions précises quant à la conduite à tenir en cas d'offre de cadeaux ou autres avantages se trouvent dans le code de conduite municipal;
- encouragent toute mesure destinée à rendre plus transparentes les modalités d'exercice de leurs fonctions et le fonctionnement des services administratifs dont ils sont chargés;
- se conduisent toujours de manière à préserver et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des pouvoirs publics;
- ne se mettent pas dans une situation qui les oblige ou paraît les obliger à accorder une faveur à un tiers;
- n'utilisent pas leur situation d'agents publics pour offrir des avantages indus à des tiers ou pour influencer des tiers à des fins privées;
- s'ils estiment qu'on leur demande d'agir d'une manière illégale, irrégulière ou contraire à l'éthique, le signalent conformément à la loi;
- signalent conformément à la loi aux autorités compétentes les violations de la loi pénale ou du code de conduite par d'autres employés de la collectivité dont ils

ont connaissance et transmettent aux autorités compétentes toute preuve, soupçon ou allégation dans ce sens;

– n'accordent pas un traitement préférentiel ni un accès privilégié à l'administration à d'autres personnes, telles que les anciens agents publics.

#### **4. Responsabilité des fonctionnaires locaux**

##### *a. Action possible des autorités centrales*

Les autorités centrales établissent le cadre général de la responsabilité des fonctionnaires locaux pour les actes ou les omissions dans l'exercice de leurs fonctions. Ce cadre est basé sur les principes suivants:

- toute personne ayant subi un préjudice injustifié comme conséquence de l'action ou de l'omission des fonctionnaires locaux a droit à réparation;
- la responsabilité des fonctionnaires locaux pour préjudice causé à leur collectivité n'est pas engagée s'ils ont fait preuve de toute la diligence requise dans l'affaire en question;
- les fonctionnaires locaux ne doivent pas exécuter les ordres manifestement illégaux;
- les fonctionnaires locaux ne peuvent pas être tenus pour responsables des décisions de leurs supérieurs hiérarchiques ou des élus auxquelles ils n'auront pas participé ou se seront opposés;
- il n'y a pas de sanction automatique, sans procédure contradictoire préalable, contre les fonctionnaires locaux; les voies de recours juridictionnel leur sont ouvertes;
- les fonctionnaires locaux qui sont confrontés à des risques spécifiques ont le droit de couvrir, au moins en partie, le risque de mise en œuvre de leur responsabilité civile par le recours à des organismes de mutualisation des risques ou à des assurances privées;
- les fonctionnaires locaux ont le droit de s'opposer aux ordres manifestement illégaux; si, après avoir fait connaître leurs objections, l'ordre est confirmé par écrit, ils sont exonérés de la responsabilité sauf si l'exécution risque de produire des dommages graves et irréversibles ou des atteintes à l'intégrité physique des personnes.

##### *b. Action possible des autorités locales*

Les autorités locales:

- dédommagent rapidement et complètement les personnes lésées par l'action ou l'omission de leurs fonctionnaires;
- se retournent contre les fonctionnaires leur ayant fait subir un préjudice en cas de faute grave ou intentionnelle de ceux-ci;
- organisent un contrôle juridique interne performant, qui peut avoir également le rôle de conseil juridique pour les fonctionnaires qui le demandent;
- examinent la faisabilité de créer, avec d'autres collectivités, des organismes de mutualisation des risques;
- souscrivent des assurances pour couvrir, entièrement ou partiellement, le risque financier résultant de leur

responsabilité civile et, le cas échéant, de celle de leurs fonctionnaires, soit auprès des organes de mutualisation des risques soit auprès des compagnies d'assurance;

– assurent l'accès du public à des informations complètes concernant la mise en œuvre de leur responsabilité et de celle de leurs fonctionnaires.

##### *c. Action possible des fonctionnaires locaux*

Les fonctionnaires locaux:

- exercent avec diligence et bonne foi leurs responsabilités;
- minimisent le risque d'apparition de dommages importants ou irréversibles à des tiers comme suite à leur action ou omission;
- fournissent aux organes habilités à les recevoir toutes informations concernant les affaires dans lesquelles leur responsabilité est engagée.

#### **5. Recrutement, rémunération, conditions de travail et carrière des fonctionnaires locaux**

##### *a. Action possible des autorités centrales*

Les autorités centrales établissent le cadre régissant le recrutement, la rémunération, les conditions de travail et la carrière des fonctionnaires locaux, qui est basé sur les principes suivants:

- le recrutement et la promotion des fonctionnaires locaux reposent sur l'égalité d'accès aux postes publics, sur le mérite personnel, la libre concurrence et l'absence de discrimination; les conditions générales préalables pour l'accès aux postes publics sont établies par la loi ou par d'autres actes normatifs adoptés en application de la loi;
- il existe une voie de recours pour les candidats contre les décisions des autorités compétentes en matière d'admission aux épreuves ou d'échec de celles-ci;
- il existe un cadre général concernant la rémunération des fonctionnaires locaux, mais l'autorité locale a une marge de manœuvre considérable dans l'établissement de cette rémunération;
- la rémunération est conforme aux responsabilités et aux fonctions exercées et permet aux fonctionnaires de vivre décemment;
- les indemnités et rémunérations des fonctionnaires locaux sont prises en compte dans le calcul des impôts, des cotisations et des bénéfices sociaux;
- les montants des indemnités et des rémunérations perçues par les diverses catégories de fonctionnaires locaux sont publics; les autorités centrales préparent et mettent à la disposition du public, notamment en utilisant les nouvelles technologies de l'information, des statistiques concernant ces indemnités au niveau national;
- il existe des interdictions d'une durée limitée concernant la capacité des anciens fonctionnaires, notamment de ceux occupant des positions exécutives, de travailler pour certains employeurs après la cessation de leurs fonctions dans l'administration.

### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales:

- assurent le recrutement des fonctionnaires locaux par des procédures claires et transparentes, qui garantissent le recrutement du meilleur candidat en fonction des besoins spécifiques du service ou organisme concerné;
- assurent la confidentialité des informations personnelles sensibles fournies dans le contexte de la procédure de sélection;
- établissent, dans les limites fixées par la loi, la rémunération et le système de remboursement des frais pour les fonctionnaires locaux;
- assurent le remboursement effectif des frais et des manques à gagner encourus par les fonctionnaires locaux dans l'exercice de leurs fonctions;
- assurent que la mutation des fonctionnaires est dans l'intérêt d'une bonne administration publique et ne la transforme pas en sanction déguisée;
- ouvrent une voie de recours pour permettre aux fonctionnaires mutés sans leur consentement de contester la régularité d'une telle mesure;
- assurent que les promotions liées à un accroissement de responsabilités sont basées sur le mérite ou, en cas de mérite identique, sur l'ancienneté ou sur des critères qui assurent la promotion des groupes moins représentés;
- veillent à ce qu'il n'existe pas de discrimination induite en raison notamment de l'âge, d'un handicap, du sexe, de l'état civil, de l'orientation sexuelle, de la race, de la couleur, de l'origine ethnique ou nationale, de la classe sociale, des opinions politiques ou philosophiques, des convictions religieuses, en ce qui concerne l'accès aux postes publics, le traitement, la promotion et la cessation des fonctions des fonctionnaires locaux;
- assurent les conditions matérielles et logistiques nécessaires au travail des fonctionnaires locaux.

### **c. Action possible des fonctionnaires locaux**

Les fonctionnaires locaux:

- déclarent de manière honnête et justifient les frais, les manques à gagner et les bénéfices matériels produits par l'exercice de leurs fonctions;
- s'abstiennent de prendre des mesures leur accordant un avantage professionnel au sein d'entités publiques ou privées qu'ils contrôlent, avec qui ils nouent des relations contractuelles ou qui ont été créées pendant l'exercice de leurs fonctions et en vertu de celles-ci et évitent de travailler pour de telles entreprises à l'expiration de leur mandat, conformément au droit applicable;
- les fonctionnaires et les anciens fonctionnaires n'utilisent et ne divulguent pas d'informations confidentielles obtenues en leur qualité d'agent public, à moins d'avoir été autorisés à le faire conformément à la loi.

## **6. Formation, information, coopération et transparence**

### **a. Action possible des autorités centrales**

Les autorités centrales:

- assurent un cadre général de formation des fonctionnaires, en créant (si possible dans le cadre d'une institution appropriée au régional local) un service spécial donnant des avis professionnels et assurant des formations sur la prévention de la corruption au sein de l'administration, accessibles aux sociétés et aux particuliers, en fournissant un réseau de formation ou en finançant une partie des dépenses de formation des fonctionnaires locaux;
- préparent des manuels de droit et de gestion à l'intention des fonctionnaires;
- préparent des modules de formation qu'elles distribuent aux centres de formation qui en font la demande et en utilisant les technologies modernes de l'information;
- offrent un service de conseil juridique aux collectivités locales qui le demandent;
- stimulent l'échange d'expériences entre les fonctionnaires locaux par des séminaires et conférences mais également en créant des forums de discussion en ligne;
- préparent des instruments d'information qu'elles mettent à la disposition des fonctionnaires locaux, de préférence en utilisant les technologies modernes de l'information: statistiques démographiques, financières et concernant le niveau de services dans les collectivités du pays; outils de gestion et de «benchmarking» des services publics locaux;
- stimulent et aident les initiatives privées ou des autorités locales dans le domaine de la formation des fonctionnaires locaux;
- créent le cadre, stimulent et participent aux diverses formes de coopération intercommunale, interterritoriale et internationale visant à identifier les meilleures pratiques dans le domaine du statut des fonctionnaires locaux;
- mettent à la disposition du public, en utilisant notamment les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la législation nationale et les dispositions des traités internationaux concernant le statut des élus locaux, tout comme les meilleures pratiques européennes et les recommandations des organisations internationales dans ce domaine.

### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales:

- assurent la formation des fonctionnaires; la formation devrait être considérée comme véritablement prioritaire, que ce soit sur le plan général ou stratégique (amélioration de la culture de l'administration et réaffirmation de valeurs éthiques) ou comme outil permettant d'informer et d'expliquer les règles et directives, d'acquérir des connaissances et des compétences, de diffuser des bonnes pratiques, etc.; il est recommandé d'associer de manière appropriée des juges, procureurs, officiers de police et médiateurs locaux aux stages de formation (en les

invitant à des conférences, des débats ou en publiant leur expérience);

- assurent la distribution des informations nécessaires aux fonctionnaires pour l'exercice de leurs fonctions;
- assurent la collecte et la transmission aux autorités centrales des informations nécessaires pour l'établissement des statistiques et outils de gestion comparatifs à l'intention des collectivités locales;
- assurent l'adaptation des modules de formation proposés par les autorités centrales aux besoins des fonctionnaires de la collectivité respective;
- réalisent et offrent aux fonctionnaires locaux accès à des ressources informatives les mieux adaptées aux spécificités de la collectivité et des fonctionnaires;
- participent aux divers échanges d'expériences, aux niveaux local, régional, national et international concernant le statut des fonctionnaires locaux;
- établissent un service qui puisse donner des avis professionnels et assurer la formation sur la prévention de la corruption et sur l'interprétation et l'application des codes de conduite au sein de l'administration;
- aident les médias locaux à présenter correctement les sujets concernant la déontologie de l'administration; dans tous les cas, les autorités locales doivent offrir une information correcte et respecter la présomption d'innocence;
- font connaître les résultats de la lutte contre la corruption au niveau local.

### ***c. Action possible des fonctionnaires et des élus locaux***

Les fonctionnaires locaux:

- suivent des cours de formation initiale et continue;
- se tiennent en permanence au courant des évolutions législatives et des nouveaux outils (mécanismes, techniques et procédures) de gestion disponibles;
- demandent à l'autorité compétente l'information nécessaire au bon exercice de leurs fonctions;
- participent activement aux échanges d'expériences offerts par les autorités centrales ou locales.

Il revient avant tout aux élus et aux cadres supérieurs (exerçant la responsabilité de maire et de chef de l'administration) de créer dans la pratique un climat de discrétion, de soutenir l'action légitime des fonctionnaires et de les aider à régler leurs problèmes. Le comportement des hauts fonctionnaires doit obéir aux règles suivantes (qui doivent servir pour leur évaluation):

- reconnaître qu'ils doivent se comporter d'une manière exemplaire aux yeux du personnel;
- exercer méthodiquement leurs fonctions de supervision et appliquer ou déclencher des procédures disciplinaires ou autres;
- employer des moyens de motivation, sur le plan non seulement matériel, mais aussi moral (appréciation,

exprimée clairement et sans délai d'événements courants, même mineurs).

Comme il faut que les supérieurs hiérarchiques s'impliquent davantage dans l'ensemble de la gestion, notamment pour prévenir et sanctionner les cas de corruption, ils doivent bien connaître les méthodes pertinentes (par exemple, réaction à avoir en cas de plainte et gestion des affaires avec doigté, en respectant la présomption d'innocence et les exigences d'égalité de traitement. Ces exigences sont d'une pertinence particulière au niveau local, notamment dans les collectivités de petite taille, où la réputation personnelle joue un rôle déterminant.

### **E. Initiatives modèle dans le domaine de la transparence, de l'accès à l'information et des procédures administratives**

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques dans le domaine de la transparence, de l'accès à l'information et des procédures administratives identifiées par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont structurées d'après l'auteur des mesures qui constituent, à l'opinion du CDLR, de bonnes pratiques et sont formulées de manière concise, voir même lapidaire. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui seraient pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du paquet d'initiatives modèle; cependant, pour une meilleure cohérence, la situation en Europe présentée en deuxième partie du paquet et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

#### **1. Transparence et accès à l'information**

##### ***a. Action possible des autorités centrales***

Les autorités centrales établissent le cadre général de la transparence administrative et de l'accès à l'information, basé sur les principes suivants:

- le secret est limité aux informations liées à des intérêts particuliers déterminés par la loi (sûreté publique, prévention de la criminalité, protection de la monnaie et du crédit, vie privée);
- les budgets et les documents financiers, en particulier, sont toujours accessibles au public;
- un intérêt individuel particulier ou une relation particulière avec l'information ne sont pas requis pour accéder aux informations détenues par les autorités locales;
- des délais sont fixés pour les réponses de l'administration aux demandes d'informations;
- les médiateurs et les organes de contrôle ont accès immédiat et complet à toute information nécessaire pour remplir leur mandat;

– il existe des sanctions claires en cas de violation de la législation concernant la transparence et l'accès à l'information.

Les autorités centrales stimulent et aident les efforts faits par les autorités locales pour rendre le fonctionnement de l'administration locale plus transparent: campagnes d'information et de formation, mise en place de sites Internet et de base de données largement accessibles.

#### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales établissent des règles claires concernant la transparence administrative et l'accès à l'information selon les principes suivants:

– la transparence administrative est érigée en principe non seulement pour les relations entre l'administration et le citoyen mais aussi pour les normes de conduite individuelle des fonctionnaires;

– les autorités locales informent les citoyens des mesures adoptées pour mettre en œuvre le principe de la transparence administrative afin de favoriser l'application générale et l'appropriation par les citoyens de ce principe;

– les réunions des organes élus locaux sont en général publiques; dans ce cas, les documents et les informations relatifs à leurs procédures et décisions sont accessibles au public, sauf cas exceptionnel de nécessité de protection des informations personnelles ou confidentielles;

– sous réserve des limites justifiées par le besoin de protéger les données personnelles, une facilité particulière d'accès à l'information est prévue pour certains sujets (autres organismes locaux, médiateurs, presse);

– les archives et dossiers administratifs sont conservés de manière à faciliter leur accès aux citoyens; un personnel suffisant est affecté à cette tâche;

– la plus grande partie possible des informations publiques est accessible sur des sites Internet;

– les collectivités locales informent les citoyens des mesures adoptées pour mettre en œuvre le principe de la transparence administrative afin de favoriser l'application générale de ce principe;

– des sanctions disciplinaires sont prévues pour les violations des règles de transparence.

Les autorités publiques adoptent et publient des chartes des services publics qui présentent clairement les services locaux qui sont fournis, leurs conditions de fourniture et les droits de leurs usagers.

#### **c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux**

Les élus et les fonctionnaires locaux:

– en tenant compte du droit d'accès aux informations officielles, n'essaient pas de retenir des informations qui pourraient ou devraient être rendues publiques;

– traitent de manière adéquate, avec toute la confidentialité nécessaire et sans en faire un usage inadéquat, toutes les informations et tous les documents acquis dans l'exercice, ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions;

– n'essaient pas d'avoir accès à des informations qu'il serait inapproprié pour eux d'avoir;

– ne diffusent pas d'informations dont ils savent ou ont des motifs raisonnables de croire qu'elles sont fausses ou trompeuses.

## **2. Procédures administratives**

### **a. Action possible des autorités centrales**

Les autorités centrales établissent le cadre général des procédures administratives locales selon les principes suivants:

– les décisions administratives des autorités locales sont en règle générale motivées et précisent les enquêtes et les études préliminaires et les critères adoptés pour parvenir au choix qui fait l'objet de la décision; ces règles sont particulièrement préconisées pour les procédures concernant le recrutement, la conclusion de contrats, le soutien financier aux entreprises et associations privées, l'aménagement foncier et les permis de construire;

– dans les procédures relatives à la conclusion de contrats avec des particuliers, le particulier devrait être sélectionné après mise en concurrence; la législation de l'Union Européenne applicable aux contrats publics doit être considérée comme un modèle de règlement de la question;

– il existe des délais maximaux de réponse à toute demande effectuée par un particulier ou une entreprise;

– dans les cas spécifiés par la loi, et notamment pour certaines demandes d'autorisation, le défaut de réponse dans le délai légal vaut accord.

### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales établissent les normes régissant les procédures administratives au niveau de chaque collectivité sur la base de normes légales et des principes suivants:

– les autorités locales fixent par des dispositions générales les critères d'octroi d'un soutien financier aux particuliers; la possibilité de disposer d'argent public pour ce soutien font l'objet de vastes campagnes d'information; l'information concernant l'octroi du soutien financier à des particuliers est toujours accessible au public; les entreprises privées bénéficiant de ce soutien sont tenues de rendre compte de l'emploi qu'elles font de cet argent;

– le bureau compétent pour chaque type de procédure est déterminé par des dispositions générales, lesquelles sont rendues publiques et sont disponibles sur Internet;

– les autorités locales et leurs représentants motivent leurs décisions;

– lorsqu'une procédure administrative débute, la personne en charge est indiquée: son nom, sa fonction et son adresse administrative son transmis aux parties intéressées au début de la procédure et dans toute communication ultérieure avec elles;

– le délai pour la conclusion de la procédure et sa communication aux parties intéressées devrait être fixé par des dispositions générales pour chaque type de procédure

et ces dispositions devraient être publiques et disponibles sur Internet;

– en fonction de la situation concrète de chaque collectivité, les autorités locales peuvent établir des délais de réponse aux demandes des particuliers et des organisations plus courts que les délais maximaux établis au niveau national;

– les violations des délais ouvrent la voie à des recours administratifs et juridictionnels, mettant en cause la responsabilité civile de l'administration;

– la responsabilité du fonctionnaire peut être engagée en cas de non-respect des délais légaux sans motif valable;

– les autorités locales assurent que leurs archives sont organisées de manière à être facilement accessibles et utilisables par le public et les organes de contrôle;

– l'accès du public aux archives et l'obtention de documents ou copies de ceux-ci n'est pas l'objet de tarifs élevés; en tous les cas, les autorités locales n'essaient pas de générer plus de recettes de ces droits que les dépenses nécessaires pour assurer l'accès du public à ces archives et couvrir les frais de copie.

### *c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux*

– Les élus et les fonctionnaires locaux respectent les procédures administratives et participent activement à l'amélioration de ces procédures.

## **F. Initiatives modèles dans le domaine des relations des autorités locales avec le secteur privé**

Ce dossier thématique présente les meilleures pratiques dans le domaine des relations des autorités locales avec le secteur privé identifiées par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR). Par souci de précision et de concision, ces pratiques sont structurées d'après l'auteur des mesures qui constituent, à l'opinion du CDLR, de bonnes pratiques et sont formulées de manière concise, voir même lapidaire. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ensemble de recommandations à mettre en œuvre, en totalité, par tous les pays. Les autorités centrales et locales devraient en choisir les pratiques qui seraient pertinentes dans leur situation concrète.

Ce dossier thématique a été conçu de manière à pouvoir être utilisé indépendamment des autres parties du paquet d'initiatives modèle; cependant, pour une meilleure cohérence, la situation en Europe présentée en deuxième partie du paquet, et les autres dossiers thématiques du manuel devraient également être consultés.

### **1. Marchés publics concernant l'acquisition, par les autorités locales, de biens et de services**

#### *a. Action possible des autorités centrales*

Les autorités centrales créent et mettent en place un cadre législatif concernant les marchés publics qui:

– établit les principes, le cadre général et les procédures d'adjudication;

– établit les seuils de déclenchement obligatoire de la procédure de marché public;

– garantit la libre concurrence et l'ouverture des marchés publics, en assurant les conditions nécessaires pour que les fournisseurs qualifiés de biens et services puissent y participer, quel que soit leur siège social ou nationalité (du moins dans le cadre de l'UE);

– établit les conditions d'incompatibilité et de disqualification des fournisseurs des marchés publics; ces conditions peuvent inclure le conflit d'intérêts, l'absence de taille critique, de crédibilité financière, d'expérience dans le domaine ou l'inscription sur la liste nationale de sociétés et personnes disqualifiées;

– établit les conditions d'inscription des fournisseurs potentiels sur la liste nationale de sociétés et personnes disqualifiées; ces conditions peuvent inclure l'existence de cas antérieurs de non-respect des conditions des contrats publics, de corruption active ou passive ou de fraude ou de tentative de fraude dans la procédure d'adjudication d'un contrat public;

– établit les conditions de sortie de la liste nationale de sociétés et personnes disqualifiées; ces conditions peuvent inclure l'expiration d'un délai établi en fonction de la gravité de la faute, l'offre de conditions de transparence suffisantes dans la gestion des affaires, l'exécution de travaux d'intérêt général, modification profonde du conseil d'administration et d'autres organes de gestion et de contrôle;

– établit les voies de recours contre les décisions des autorités contractantes;

– établit les normes minimales de transparence, d'information et publication des procédures et des conditions d'attribution des marchés publics;

– établit les règles à respecter pour assurer la confidentialité, protéger le secret commercial et la propriété intellectuelle des candidats.

Les exceptions aux règles de la procédure d'appel d'offres sont très rares et s'appliquent seulement à des conditions complètement objectives, telles que l'inexistence d'un marché concurrentiel, le coût excessivement élevé de la procédure ou l'existence d'une situation d'urgence; les exceptions sont motivées et contrôlées correctement.

La législation de l'Union européenne<sup>7</sup> peut servir de modèle dans ce domaine. Elle peut être adaptée, notamment en ce qui concerne les seuils de déclenchement obligatoire de la procédure d'appel d'offres, à la situation de chaque pays.

Les autorités centrales:

– créent et assurent la distribution de modèles d'appels d'offres, de cahiers de charges, de contrats et d'autre documentation au bénéfice des autorités locales;

– assurent les moyens techniques et financiers nécessaires pour la publication des listes consolidées des personnes et entreprises sanctionnées pour ne pas avoir respecté les règles des marchés publics;

– stimulent l'utilisation des nouvelles technologies, et notamment de l'Internet, par les autorités locales, dans la procédure d'appel d'offres: introduisent des solutions

technologiques nouvelles, des plate-formes pour les transactions et l'organisation des appels d'offres, des applications «back-bone», des aides financières pour les municipalités qui s'équipent des solutions technologiques nouvelles, de la formation pour les fonctionnaires de celles-ci.

### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales:

- utilisent les procédures de marché public dans tous les cas où la valeur du contrat d'acquisition l'impose, en respectant non seulement la législation mais également le critère d'efficacité économique, afin de pouvoir utiliser cette procédure pour des contrats de valeur moindre que celle établie par la loi;
- établissent les objectifs que la procédure de sélection doit satisfaire: qualité, coût, délais, continuité, risques, développement durable, protection des emplois...;
- assurent un personnel suffisant pour l'organisation correcte de la procédure d'appel d'offres;
- limitent les extensions de contrat sans appel d'offres;
- établissent clairement les droits et obligations des cocontractants;
- établissent des critères de sélection précis, objectifs, quantifiables et fiables qui assurent le mieux possible la réalisation des objectifs fixés;
- créent des documentations complètes et claires concernant l'objet du marché et les conditions de participation et de sélection des candidats;
- communiquent aux candidats qui ne sont pas qualifiés les raisons de leur disqualification;
- évaluent les offres uniquement à la lumière des objectifs et critères techniques de sélection établis;
- assurent la publicité des informations nécessaires pour les marchés publics et répondent en procédure d'urgence aux demandes d'informations concernant les appels d'offre en cours; consolident, si possible, tous les textes dans des recueils ou textes uniques disponibles aussi sur internet;
- avant le lancement des appels d'offres importants et de grande envergure, organisent des débats publics avec la participation des citoyens, des experts, des hommes d'affaires et de l'opposition afin de connaître les opinions des spécialistes et personnes intéressées et les souhaits des citoyens;
- établissent des Pactes d'intégrité qui sont signés par tous les participants à la procédure d'appel d'offres: autorité et fonctionnaires d'un côté, entreprises et salariés de l'autre, en y associant également les sous-traitants de celles-ci; ces pactes stipulent les règles essentielles et les obligations concernant la transparence, le traitement égal des candidats, le fait de ne pas accepter, solliciter ou offrir un avantage indu, de dénoncer toute manœuvre frauduleuse dont on a connaissance; en dehors des sanctions légales, les personnes ou entreprises n'ayant pas respecté le pacte ne peuvent plus participer, en tant que candidats ou organisateurs, aux appels d'offres de la municipalité;

– assurent que les informations nécessaires concernant les candidats et leurs éventuels sous-traitants sont disponibles et examinés par le jury de sélection;

– utilisent, aussi souvent que possible, l'Internet pour la diffusion des informations sur les marchés publics;

– nomment, dans les commissions ou jurys de sélection, des personnes qui ont les compétences professionnelles et les garanties de probité morale nécessaires pour la sélection des candidats, l'analyse des offres et la sélection du gagnant;

– établissent des procédures rapides et équitables d'analyse des plaintes et des recours.

### **c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux**

Les élus et les fonctionnaires locaux:

- ne participent pas, directement ou à travers des entreprises ou personnes interposées, aux appels d'offres de leur municipalité;
- ne participent pas à l'organisation de la procédure d'appel d'offres et notamment dans les commissions ou jurys de sélection s'ils ont, eux ou leurs parents, un intérêt personnel dans l'obtention du contrat;
- ne font pas de discrimination entre les candidats, notamment en ce qui concerne les informations concernant l'appel d'offres;
- ne diffusent pas des informations concernant un candidat sans l'accord écrit de celui-ci;
- n'essaient pas d'influencer les membres des commissions ou des jurys de sélection pour favoriser ou défavoriser un ou plusieurs candidats;
- font connaître les éventuelles irrégularités dans la procédure de sélection à leurs supérieurs hiérarchiques et/ou aux organes de contrôle habilités par la loi;
- évitent, dans la mesure du possible, l'apparition de tout conflit d'intérêt et, si celui-ci survient, le font savoir et se retirent de tout débat ou décision;
- n'acceptent pas d'avantages personnels importants (cadeaux chers, hospitalité excessive, voyages payés...) de la part des entreprises ou personnes qui offrent des services à la municipalité et déclarent les bénéfices mineurs acceptés et toute offre de bénéfice.

## **2. Délégations de service public au secteur privé**

Les règles sur les marchés publics concernant l'acquisition, par les autorités locales, de biens et services devraient s'appliquer, *mutatis mutandis*, à la délégation de service public au secteur privé.

### **a. Action possible des autorités centrales**

Les autorités centrales:

- préparent des guides, des manuels et des modèles de contrats pour aider les autorités locales qui décident de déléguer des services publics;

- stimulent et aident les autorités locales et leurs associations à mettre en place des modules de formation spécifique pour leur personnel et leurs élus;
- assurent un service de conseil technique pour aider les autorités qui le demandent;
- définissent, au niveau national, des données de gestion que les autorités locales sont invitées à collecter et communiquer; ces données devraient être suffisamment détaillées pour permettre une analyse sérieuse de la gestion mais assez facilement disponibles;
- sur la base de ces données, créent, au niveau national, un système de «benchmarking» permettant aux auditeurs externes et aux autorités locales de faire une évaluation comparative des performances de leurs opérateurs de services; utilisent les nouvelles technologies pour rendre ce système accessible; font connaître les avantages de ce système afin de stimuler les autorités locales à y participer;
- associent les autorités locales et leurs associations à chaque étape de mise en œuvre du système de benchmarking national: définition des données à collecter, des indicateurs à calculer et comparer, des politiques de communication.

#### **b. Action possible des autorités locales**

Les collectivités locales:

- prennent la décision de déléguer un service public en ayant à l'esprit uniquement l'intérêt de la communauté et sur la base de données claires et fiables et notamment en fonction du rapport qualité/prix pour les utilisateurs et pour les contribuables;
- ne délèguent pas les compétences qui impliquent une utilisation importante du pouvoir public: la délégation de service ne devrait pas mettre en danger les droits et libertés fondamentales des citoyens, les garanties légales et autres exigences de la bonne gouvernance (y compris le droit des citoyens d'être entendu dans les affaires les concernant, la nécessité de justifier les décisions et le droit de recours);
- assurent, dans le contrat de concession/délégation, un partage clair des risques et des responsabilités, une structure de financement claire, des procédures strictes d'information et d'évaluation;
- définissent les indicateurs de performances qui doivent être calculés et communiqués par l'opérateur;
- définissent clairement, dans les cahiers de charges, les objectifs de gestion, en termes quantitatifs et qualitatifs;
- si le type de service le demande, assurent la protection de l'intérêt public et des personnes les plus démunies par l'introduction de clauses de contraintes de service public dans le contrat de concession;
- indemnisent les contraintes de service public imposées à l'opérateur; ces indemnités ne devraient pas être établies sur la base des coûts effectifs, mais plutôt sur la base des «extrants» (volume de prestations, nombre d'utilisateurs...), de manière forfaitaire et être établies *ex ante*;
- définissent la durée des contrats de délégation de service en tenant compte du besoin de l'opérateur de développer ses politiques et d'amortir ses investissements, mais également de la nécessité de stimuler l'opérateur à améliorer ses performances pour obtenir le renouvellement du contrat; en règle générale, une durée de cinq à dix ans devrait répondre aux deux exigences;
- se dotent des compétences nécessaires pour l'évaluation des performances des services, soit directement (personnel spécialisé), soit indirectement (recours à des auditeurs de gestion indépendants);
- dans toute évaluation, veillent à «internaliser» (prendre en compte les effets de débordement) les coûts et les bénéfices des services délégués afin d'avoir une image complète de l'impact de chaque service et de son coût réel;
- assurent la responsabilisation des opérateurs privés, en les associant aux différents types de risque: sur l'investissement, industriel (sur les coûts) et commercial (sur les recettes);
- font le choix concernant le taux de couverture des coûts par des ressources publiques en pleine connaissance de cause, sur la base d'informations précises et complètes; ce choix fait l'objet d'une décision politique prise *ex ante* et ne doit en aucun cas être un résultat de l'exploitation;
- assurent à l'opérateur, public ou privé, des ressources suffisamment stables et durables pour lui permettre de prendre des engagements et de remplir sa mission dans la durée;
- mettent en place toute forme de transfert de fonds publics sur la base d'un contrat, stipulant *ex ante* les conditions d'octroi, les objectifs à atteindre et les modalités de calcul du montant à transférer;
- après avoir fixé la partie des coûts à couvrir par des ressources publiques, financent cette partie en priorité par des taxes spécifiques ou par des indemnités pour contraintes de service public (compensation pour la desserte des zones éloignées, pour les tarifs réduits, etc.);
- fixent la subvention accordée pour la couverture de l'éventuel déficit avant le début de l'exercice et sur la base des coûts standards et non des dépenses effectives;
- identifient bien les subventions implicites (locaux mis à disposition, diminution de la fiscalité, etc.), les consolident dans toute analyse de gestion et les octroient à la suite d'un choix clair et fait en pleine connaissance de cause;
- n'utilisent pas les subventions pour compenser les résultats d'une mauvaise gestion, mais pour:
  - partager les coûts entre les bénéficiaires directs et indirects;
  - agir au bénéfice des personnes défavorisées;
  - encourager les services les moins nuisibles pour l'environnement;
  - assurer un développement durable, rendre la ville plus attractive pour l'habitat et pour les entreprises;
  - avec l'aide des autorités centrales, stimulent l'amélioration des performances réalisées par les opérateurs en effectuant et en publiant, notamment sur

l'Internet, des comparaisons, sur la base d'indicateurs pertinents et fiables, avec d'autres opérateurs travaillant dans des conditions similaires (benchmarking);

– popularisent les critères qui ont fondé la décision de déléguer le service public, le choix de l'opérateur et les résultats des différentes évaluations.

### 3. Participation aux entreprises

#### a. Action possible des autorités centrales

Les autorités centrales établissent un cadre juridique qui:

– permet, dans certaines circonstances, aux autorités locales de créer des sociétés commerciales, ou d'investir dans de telles sociétés;

– permet aux autorités locales de faire fructifier leur épargne mais interdit néanmoins les investissements spéculatifs dans des produits d'épargne trop volatiles;

– exige des autorités locales qu'elles consolident et rendent visibles les divers engagements hors bilan.

Les autorités centrales:

– préparent des manuels, formations en ligne et autres types de formation pour aider les autorités locales à se doter des compétences nécessaires en vue de réduire les risques liés à leur participation dans des entreprises;

– stimulent et aident les autorités locales et leurs associations à mettre en place des structures de formation spécifique.

#### b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales:

– évitent de créer ou de participer à des entreprises économiques sauf cas spécial comme l'existence d'un véritable intérêt public dans l'activité en question, défaillance du marché (inexistence d'opérateur privé, monopole de fait et abus de position dominante), obligation légale, force majeure, politique de stimulation économique à court terme, rémunération en capital pour des investissements en infrastructure, participation dans le cadre des incubateurs d'affaires...;

– investissent dans des produits d'épargne peu volatiles;

– se dotent des compétences nécessaires pour l'analyse de gestion des entreprises dans laquelle elles participent;

– réalisent et utilisent des tableaux de bord financiers pour comprendre l'évolution des sociétés et adapter leur action;

– dotent les entreprises et les sociétés d'économie mixte qu'elles créent de structures, mécanismes décisionnels et systèmes de gestion du personnel et comptable performants, comparables aux entreprises privées;

– assurent la transparence de leur activité économique, en communiquant les raisons de leur participation aux entreprises économiques, les résultats de ces entreprises, les engagements hors bilan et l'exposition au risque;

– mettent fin à leur participation dans des entreprises dès que la raison de leur participation disparaît et que la situation économique et du marché le permet;

– se dotent de règles empêchant leurs représentants (élus ou fonctionnaires) de cumuler un nombre excessif de mandats ou participations dans les conseils d'administration ou de surveillance des entreprises si ce cumul met en danger (nuît à) l'efficacité et la transparence du travail de l'organe ou du représentant en question et laissent des places dans ces conseils à l'opposition municipale.

#### c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux

Les élus et les fonctionnaires locaux évitent de cumuler un nombre trop important de participations, au nom de l'autorité locale, à des conseils d'administration ou de surveillance des entreprises. Le cas échéant, signalent à l'autorité compétente les mandats qu'ils détiennent afin de permettre à celle-ci de décider en pleine connaissance de cause.

Les élus et fonctionnaires déclarent conformément à la loi toute rémunération, indemnité, avantage en nature et autre qu'ils perçoivent au titre de leur présence dans des conseils d'administration ou dans les organes de gestion des entreprises créées ou contrôlées par la collectivité locale qui les a nommés.

### 4. Privatisation des entreprises publiques

Les règles sur les marchés publics concernant l'acquisition, par les autorités locales, de biens et services devraient s'appliquer, *mutatis mutandis*, à la privatisation des entreprises publiques. Si l'entreprise en question est en situation de monopole ou produit des biens et services qui ont des caractéristiques ou des contraintes de service public, les règles relatives à la délégation de service public devraient également être prises en compte.

#### a. Action possible des autorités centrales

Notamment dans les pays où les municipalités détiennent une participation importante dans les entreprises économiques et où la privatisation est une priorité, les autorités centrales:

– préparent des politiques sectorielles qui introduisent et maintiennent la compétition (législation, mise en place d'autorités administratives indépendantes...);

– établissent et maintiennent un cadre légal sain pour les monopoles (publics et privés) restants;

– établissent, en consultation avec les autorités locales, des programmes et objectifs de privatisation;

– aident les autorités locales dans leurs démarches de privatisation.

#### b. Action possible des autorités locales

Les autorités locales:

– définissent clairement, dans les cahiers de charges, les conditions de vente, les engagements de la collectivité dans la transaction et les obligations de l'acheteur avant et après la vente;

– assurent la transparence des transactions;

– assument les conséquences de leurs décisions par les politiques sociales et économiques appropriées, dans le cadre de la loi.

5. Relations avec le secteur non lucratif: subventions et délégation de service public au secteur associatif

#### **a. Action possible des autorités centrales**

Les autorités centrales établissent le cadre législatif concernant les subventions que les autorités locales peuvent accorder aux associations sur la base des principes suivants:

- seules les associations sans but lucratif d'intérêt public peuvent recevoir des subventions;
- l'attribution du statut «d'intérêt public» à une association est faite par le conseil local sur la base d'un nombre de critères minimum établis par la loi;
- l'autorité locale peut octroyer des subventions générales pour le fonctionnement d'une association et des subventions spécifiques pour financer un projet ou une activité;
- l'autorité locale doit vérifier la régularité de l'utilisation des subventions octroyées;
- la délégation de service public au secteur associatif suit des règles similaires à la délégation de service public au secteur privé lucratif.

#### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales:

- attribuent, par décision motivée du conseil local, le statut «d'intérêt public» aux associations, sur la base de critères objectifs: but de l'association, utilité pour la communauté de son action, activité passée, transparence de la gestion;
- vérifient régulièrement les comptes des associations bénéficiaires et évaluent la manière dont les subventions sont utilisées;
- publient, en utilisant notamment les nouvelles technologies, des informations sur les associations bénéficiaires, leurs statuts, leurs activités, leurs comptes, les sommes versées, les résultats des évaluations faites;
- pour la délégation de service public au secteur associatif, suivent des règles similaires à celles proposées pour le cas de la délégation de service public à un opérateur privé.

#### **c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux**

Les élus et les fonctionnaires locaux:

- en général, s'abstiennent de prendre part aux décisions de l'autorité locale concernant les associations dans lesquelles ils ont un intérêt personnel ou dont ils sont membres ayant des responsabilités de direction, sauf s'ils le sont en qualité de représentants de la municipalité;
- s'abstiennent de toute intervention informelle en faveur ou contre une association; les informations concernant les associations candidates ou qui ont déjà obtenu des fonds publics font l'objet de rapports objectifs qui seuls doivent fonder la décision du conseil local; ces rapports sont

publics et popularisés, en utilisant notamment les nouvelles technologies.

## **6. Délivrance d'autorisations et de certificats (notamment dans le domaine de l'urbanisme)**

### **a. Action possible des autorités centrales**

Les autorités centrales établissent le cadre législatif qui régit la délivrance de permis et autorisations sur la base des principes suivants:

- la loi établit les permis et autorisations que l'autorité locale doit accorder et les circonstances dans lesquelles il faut les obtenir;
- les permis et autorisations s'accordent sur la base de critères objectifs;
- la réponse de l'autorité locale à une demande de certificat ou autorisation doit être donnée dans un délai raisonnable établi par la loi (normalement entre 30 et 60 jours, sauf procédure d'urgence);
- le refus de délivrer un permis ou une autorisation doit être motivé;
- il existe des voies de recours, à la fois administratif et contentieux, contre la décision de l'autorité locale;
- dans certains domaines définis par la loi, le silence opposé par l'autorité locale à une demande légitime d'autorisation vaut accord après l'expiration du délai légal de réponse.

Ces règles s'appliquent également aux certificats et attestations dont la délivrance est soumise à l'appréciation des autorités locales et à ceux qui sont susceptibles de permettre au bénéficiaire de solliciter ou d'obtenir des avantages pécuniaires.

### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales:

- organisent leurs services administratifs de manière à pouvoir traiter rapidement et sérieusement les demandes de délivrance d'autorisations et de certificats;
- offrent accès à l'information concernant la délivrance d'autorisations et de certificats;
- délivrent les certificats et autorisations sur la base de critères objectifs, clairs et connus d'avance;
- motivent tout refus de délivrer un certificat ou une autorisation;
- rendent publiques les demandes et les décisions de délivrer ou non un permis ou une autorisation, notamment dans le domaine de l'urbanisme;
- font contrôler par sondage, par une commission du conseil municipal, un service spécialisé et/ou un service d'audit externe, la légalité et l'opportunité des suites données aux demandes de certificats et autorisations;
- associent les associations et groupes d'intérêts qualifiés aux travaux des organes créés par la municipalité et appelés à donner des avis ou à prendre des décisions sur

les demandes de certificats ou d'autorisations les plus importants.

### **c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux**

Les élus et les fonctionnaires locaux:

– font connaître à leurs supérieurs et/ou collègues l'apparition d'une demande de certificat ou d'autorisation dans laquelle ils ont, eux-mêmes ou un membre de leur famille, un intérêt personnel et s'abstiennent de participer aux débats ou de prendre des décisions dans un tel cas;

– n'essaient pas d'influencer, de manière informelle, les personnes compétentes pour la prise de décision; sauf mesure de protection de données personnelles des demandeurs, les éléments qui fondent la décision sont publics.

## **7. Gestion du patrimoine municipal**

### **a. Action possible des autorités centrales**

Les autorités centrales:

– établissent un cadre juridique qui identifie clairement les attributs de la propriété publique<sup>8</sup> et définit la procédure de transfert du domaine public dans le domaine privé;

– aident les autorités locales dans leurs efforts de formation dans la gestion du patrimoine;

– créent des systèmes cohérents de benchmarking, accessible de préférence en ligne, pour permettre la comparaison entre les performances obtenues par des municipalités différentes, afin d'améliorer à la fois la transparence et les performances;

### **b. Action possible des autorités locales**

Les autorités locales:

– se dotent des compétences professionnelles nécessaires pour effectuer une gestion économiquement efficace du patrimoine immobilier municipal, par recrutement, formation, sous-traitance ou recours à des conseils professionnels;

– créent des inventaires des biens du patrimoine immobilier municipal et classent ces biens selon plusieurs variables utiles dans la gestion (par exemple: nature, utilisation, caractéristiques techniques, paramètres d'entretien, valeur du risque d'assurance, etc.);

– mettent en place des systèmes de relevés de données permettant de connaître l'impact social de leur gestion;

– réalisent des évaluations et des examens réguliers, ou les font réaliser par des professionnels;

– adoptent, à côté de systèmes de comptabilité d'autorisation, des systèmes de comptabilité en mesure de donner des informations sûres sur les coûts et les recettes dérivant de la gestion de ces biens (comptabilité analytique, systèmes de contrôle de gestion, création de tableaux de bord);

– participent aux systèmes de comparaison multicritères (benchmarking) établis au niveau national;

– établissent des règles claires et transparentes pour la vente et la location des biens de leur patrimoine; si le but de l'opération est économique, les règles concernant les marchés publics devraient d'appliquer; si le but est essentiellement social, il convient d'adopter des règles qui assurent que l'opération est faite au bénéfice des personnes les plus démunies, sans préjudice pour les règles concernant la bonne gestion;

– associent les associations et groupes d'intérêt qualifiés aux travaux des commissions chargées de donner des avis ou de prendre des décisions sur la vente ou la location des terrains et immeubles municipaux;

– ne prennent pas de décision ayant un impact sur le développement urbain (transfert d'un bien du domaine public vers le domaine privé ou du domaine non constructible vers le domaine constructible; création d'infrastructures et de services...) uniquement dans le but de maximiser la valeur de leur patrimoine ou leurs recettes mais en ayant à l'esprit l'intérêt public.

### **c. Action possible des élus et des fonctionnaires locaux**

Les élus et les fonctionnaires locaux évitent, autant que possible, l'apparition de conflits d'intérêts dans la gestion du patrimoine immobilier dont ils sont chargés; si un tel conflit d'intérêts apparaît, ils le font savoir et ne prennent pas part à la décision de gestion en question.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 21 mai 2003 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 22 mai 2003 (voir document CPL (10) 7, projet d'avis présenté par M. C. Newbury, rapporteur).

2. Autorités qui établissent le cadre juridique et contrôlent l'activité des autorités locales: parlement et gouvernement centraux dans les pays unitaires, parlement et gouvernement des états fédérés dans la plupart des pays fédéraux.

3. Autorités des collectivités locales et régionales bénéficiant d'un statut d'autonomie administrative.

4. Dans ce manuel, les bonnes pratiques concernant les élus locaux peuvent être étendues, mutatis mutandis, aux possesseurs de mandats politiques non électifs.

5. Associations qui présentent des candidats aux élections centrales, régionales ou locales ou qui visent à soutenir de tels candidats.

6. Personne, physique ou morale, qui agit ou nom d'une autre personne afin de cacher l'identité du vrai donateur.

7. Pour des informations sur les règles et procédures de l'Union européenne, voir le site dédié aux marchés publics de la Commission européenne ([http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/publproc/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/publproc/index.htm)); pour des informations concernant l'utilisation des nouvelles technologies de l'information pour les marchés publics en Union européenne, visiter le site de la SIMAP (<http://simap.eu.int/FR/pub/src/welcome.htm>).

8. Dans les systèmes juridiques qui font la distinction entre le domaine privé et le domaine public.